

Трибуна молодого науковця

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.24>

К. О. Дубова, здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня освіти кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

ПРОГНОСТИЧНІ ПОГЛЯДИ НА ПЕРЕЛІК АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

В статті здійснено критичний аналіз думок вчених про закріпленій в адміністративно-деліктному законодавстві перелік адміністративних стягнень. Встановлено, що радянська система адміністративних стягнень в Україні залишилась без змін, її лише доповнили новими видами санкцій. Наголошено, що таку діяльність законодавця важко назвати «системним переосмисленням переліку адміністративних стягнень». На жаль, законодавець не бачить цілісної картини проблематики, що існує у цій сфері, а тому реагує на окремі випадки, що випадково попали в коло його зору. Все це призвело до того, що сучасний перелік адміністративних стягнень є суперечливим і неефективним. З'ясовано, що інститут адміністративних стягнень в достатній мірі досліджувався в доктрині адміністративного права, втім прогностичні думки науковців радикально різняться між собою (від залишення тільки одного стягнення у вигляді штрафу до створення розгорнутого переліку стягнень, який би включав широкий спектр санкцій, що застосовуються до юридичних осіб). Встановлено, що загальні тенденції розвитку адміністративно-деліктного законодавства у сфері адміністративних стягнень виявити дуже важко (відсутня загальна державна політика у цій сфері), втім існує багато індивідуальних прогнозів, які допомагають виявити окремі напрями розвитку національного законодавства у цій сфері. Обґрунтовано думку, що термінологічно вірно говорити не про «систему», а про «перелік» адміністративних стягнень, бо запропонований в ст. 24 КУпАП перелік санкцій не відповідає всім ознакам, що характеризують його як систему. Втім, коли тема дослідження не використовує поняття «система» як системо утворюючу категорію в науковій праці, то немає великої термінологічної помилки в тому, що проста сукупність чи перелік елементів іноді можуть автором для зручності характеризуватись як «система». Обумовлено це тим, що досліджуючи один із видів адміністративних стягнень, вчений не повинен ігнорувати всі інші адміністративні стягнення. Мета адміністративної відповідальності буде досягатись лише тоді, коли адміністративні стягнення будуть гармонійно доповнювати один одного, сприйматись як цілісний комплекс засобів впливу на правопорушника.

Ключові слова: прогностичний метод дослідження, адміністративна відповідальність, перелік адміністративних стягнень, адміністративно-деліктне право, законодавство про адміністративну відповідальність.

K. O. Dubova. Forecast views on the list of administrative penalties in national legislation

The article provides a critical analysis of scientists' opinions about the list of administrative fines established in the administrative tort legislation. It was established that the Soviet system of administrative fines in Ukraine remained unchanged, it was only supplemented with new types of sanctions. It is emphasized that such activity of the legislator can hardly be called a "systematic rethinking of the list of administrative fines". Unfortunately, the legislator does not see a complete picture of the problems that exist in this area, and therefore reacts to individual cases that accidentally fall into his field of vision. All this led to the fact that the current list of administrative fines is contradictory and ineffective. It has been found that the institution of administrative penalties has been sufficiently studied in the doctrine of administrative law, however, the prognostic opinions of scientists differ radically among themselves (from leaving only one penalty in the form of a fine to creating an extensive list of penalties that would include a wide range of sanctions applied to legal entities). It has been established that it is very difficult to identify general trends in the development of administrative-delict legislation in the field of administrative fines (there is no general state policy in this area), however, there are many individual forecasts that help to identify individual directions of development of national legislation in this area. The opinion is substantiated that it is terminologically correct to speak not about the "system" but about the "list" of administrative fines, because proposed in Art. 24 of the Code of Administrative Offenses, the list of sanctions does not meet all the features characterizing it as a system. However, when the topic of research does not use the concept of "system" as a system-forming category in scientific work, then there is no big terminological error in that a simple collection or list of elements can sometimes be characterized by the author as "system" for convenience. This is due to the fact that when researching one of the types of administrative sanctions, the scientist should not ignore all other administrative sanctions. The goal of administrative responsibility will be achieved only when administrative penalties will harmoniously complement each other, be perceived as an integrated set of means of influencing the offender.

Key words: prognostic research method, administrative liability, list of administrative fines, administrative tort law, legislation on administrative liability.

© К. О. Дубова, 2022

Постановка проблеми. Адміністративні стягнення займають важливе місце в системі правоохоронних санкцій нашої країни та відіграють важливу роль у забезпеченні законності і правопорядку. Втім, історія розвитку адміністративних стягнень має цікаві факти.

По-перше, розпочалася вона з закріплення в законодавстві штрафів, що застосовувались в адміністративному порядку до окремих суб'єктів права. Штраф і сьогодні залишається головним засобом адміністративної відповідальності. Переконані, що цей статус за адміністративним штрафом залишиться і в майбутньому.

По-друге, кодифікація адміністративно-деліктного законодавства, що відбулася в 80-х роках минулого століття, розширила перелік адміністративних стягнень, які застосовуються до правопорушників. Цей перелік включав попередження, штраф, виправні роботи, оплатне вилучення предмета, конфіскацію предмета, позбавлення спеціального права і адміністративний арешт. В умовах радянського законодавства всі вище перелічені адміністративні стягнення мали позитивний ефект. Звертаємо увагу, навколо нас життя суттєво змінилося, устрій держави та суспільства зазнав корінних перетворень, а перелічені адміністративні стягнення і сьогодні закріплені в ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Тобто, перелік адміністративних стягнень, який був запропонований радянським законодавством, залишився без змін.

По-третє, розвиток суспільних відносин в Україні та поява нових форм порушення прав і свобод громадян змусили законодавця постійно доповнювати радянський перелік адміністративних стягнень новими санкціями, які були результатом реакції держави на певні масові негативні явища у суспільстві (наприклад, несплата аліментів, ріст безробіття і ін.). Таку діяльність законодавця важко назвати «системним переосмисленням переліку адміністративних стягнень». На жаль, законодавець не бачить цілісної картини проблематики, що існує у цій сфері, а тому реагує на окремі випадки, що випадково попали в коло його зору.

Провідні науковці, що працюють у сфері адміністративно-деліктного права, все частіше звертають увагу на суперечливість і неефективність існуючого переліку адміністративних стягнень. Зрозуміло, що кожен із них бачить свій набір адміністративних стягнень, втім є багато загальних зауважень до переліку адміністративних стягнень, які ігноруються на законодавчому рівні. Слід зазначити, що до проблем адміністративної відповідальності чомусь почали залучати спеціалістів у сфері кримінального права. Це велика помилка. Засади кримінальної відповідальності не можуть розповсюджуватись на сферу адміністративної відповідальності. Ефект від такої законотворчої діяльності буде негативним, приблизно таким, якби до розробки Основного закону України залучили б виключно представників кримінального права. Да, представники адміністративно-деліктного права свого часу (з 1991 по 2008 роки) запозичували багато результатів досліджень кримінально-правових явищ. Втім, останні п'ятнадцять років здобутки вчених у сфері адміністративної відповідальності перетворилися в достатньо відокремлений і самодостатній напрям наукових досліджень, який базується на інших засадах ніж кримінальне право.

У зв'язку з цим, особливої актуальності набуває дослідження прогностичних поглядів на перелік адміністративних стягнень в національному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз переліку адміністративних стягнень та перспективи його розвитку висвітлюються в працях таких вчених як В.М. Галунько, В.В. Гречишнікова, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.М. Крамник, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, Р.І. Михайлов, С.В. Фурманчук та ін.

Втім, прогностичні думки вказаних вище науковців радикально різняться між собою (від залишення тільки одного стягнення у вигляді штрафу до створення розгорнутого переліку стягнень, який би включав широкий спектр санкцій, що застосовуються до юридичних осіб). Таким чином, проблематика розвитку законодавства щодо видів адміністративних стягнень розкривається сьогодні, в основному, через аналіз індивідуальних прогнозів, тоді як виявити загальні тенденції розвитку адміністративно-деліктного законодавства у цій частині дуже важко.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити думки вчених, які представлені в науковій літературі про закріплені в КУпАП перелік адміністративних стягнень.
2. Здійснити критичний аналіз прогностичних думок вчених про перелік адміністративних стягнень, які закріплені в ст. 24 КУпАП.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо окремі прогностичні думки науковців, предметом досліджень яких були всі адміністративні стягнення чи окремі їх види. В першу чергу, звернемося до більш спеціалізованих комплексних праць, які зосереджували свою увагу на переліку адміністративних стягнень.

Наприклад, Н.В. Хорошак в своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративні стягнення та їх застосування» (2003 р.) [1] висловлює цікаву думку, яка заслуговує нашої уваги. Автор стверджує: «Погоджуючись з тим, що для адміністративних стягнень характерне видове розмежування, досить спірною є позиція щодо їх системної єдності та внутрішньо системної взаємодії. На нашу думку, адміністративні стягнення не можна назвати елементами системи. Оскільки вони існують незалежно одне від одного. Їх поєднують засади виникнення, мета та підстави застосування, характерні риси за якими вони вирізняються

серед інших адміністративно-правових санкцій. Одночасно вони не утворюють усталеного зв'язку, єдиного цілого, в якому кожен з елементів несе, власне, смислове навантаження і відповідає за забезпечення певної функції, що позначається на існуванні всієї системи» [1, с. 73].

Повністю погоджуємось з цим зауваженням Н.В. Хорошак, адже «система»: а) є цілісною конструкцією, яка повноцінно функціонує зовні з іншими системами; б) складається із елементів, які мають не тільки тісний зв'язок між собою, а й взаємодіють один з одним. Яскравими прикладами «системи» є держава, право, склад правопорушення і ін. Коли ж мова йде про набір елементів, які об'єднані підставою, метою та порядком застосування, але жодним чином не взаємодіють між собою, то такий набір елементів не може претендувати на назву «система».

Використання правильної термінології в дослідженнях є запорукою отримання науково обґрунтованих результатів. Дійсно, коли тема дослідження звучить «Система адміністративного права» [2] чи «Система фінансового права: теоретичні проблеми розвитку і трансформації» [3], то виникає необхідність категоричного дотримання вимог до наукової термінології. Коли ж тема дослідження не використовує поняття «система» як системо утворюючу категорію в науковій праці, то не бачимо великої термінологічної помилки в тому, що проста сукупність, перелік, комплект чи список елементів іноді можуть автором для зручності характеризуватись як «система». Наприклад, в науковій літературі часто характеризують не перелік адміністративних стягнень, що закріплені в ст. 24 КУпАП, а «систему адміністративних стягнень» [4; 5]. Теж саме стосується поняття «система органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення». Наприклад, С.С. Василів доводить, що перелік суб'єктів, які перераховані в Главі 17 КУпАП, можна характеризувати як систему [6, с. 42], хоча перераховані суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності не утворюють єдиного цілого і не взаємодіють один з одним.

На жаль, Н.В. Хорошак обмежила свої прогностичні висновки про перелік адміністративних стягнень двома тезами:

- КУпАП містить не повний перелік адміністративних стягнень, які застосовуються до порушників [1, с. 106];
- є необхідність проведення кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність, в межах якої закріпити в КУпАП весь перелік адміністративних стягнень, що застосовуються суб'єктами правозастосовної діяльності [1, с. 118-119].

Який ідеальний перелік адміністративних стягнень бачить сам автор, Н.В. Хорошак так і не відповіла в дисертації, що зменшує її науково-прогностичне значення для розвитку законодавства про адміністративну відповідальність.

І.О. Сквірський, розмірковуючи про перспективність такого адміністративного стягнення як виправні роботи, взагалі уникає аналізу всього набору заходів адміністративної відповідальності [7]. Весь прогностичний потенціал свого дослідження І.О. Сквірський спрямував на обґрунтування позиції, згідно з якою – не потрібно повністю відмовлятися від виправних робіт як виду адміністративного стягнення, є лише сенс у «модифікації нормативних засад виправних робіт» [7, с. 159]. Іншими словами, І.О. Сквірський гадки не має про перспективи розвитку законодавства в частині адміністративних стягнень, але переконаний в тому, що виправні роботи залишаться в переліку адміністративних стягнень незалежно від змін та реформ, що відбудуться у цій сфері. Не поглиблюючись у дискусію, хочемо наголосити на тому, що виправні роботи втратили статус ефективного заходу примусу, що застосовується до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, а тому є великі сумніви, що цей вид стягнення залишиться в майбутньому в переліку адміністративних стягнень.

Дослідивши особливості застосування до правопорушників такого адміністративного стягнення як громадські роботи, К.О. Алімов зазначає: «Зроблено висновок про доцільність та необхідність розвитку інституту громадських робіт як виду адміністративного стягнення та поширення його на інші склади адміністративних правопорушень» [8, с. 197]. К.О. Алімов проводить порівняльну характеристику громадських робіт з іншими адміністративними стягненнями, але не висловлюється стосовно перспектив збереження всіх видів адміністративних стягнень в майбутньому. Посилаючись на досвід європейських країн та позитивну статистику діяльності правозастосовних суб'єктів К.О. Алімов доводить, що громадські роботи є адміністративним стягненням, яке ще повністю не розкрило всієї виховний потенціал. Не заперечуючи проти потенціалу громадських робіт як одного із ефективних адміністративних стягнень, вважаємо, що в організаційно-процесуальній частині їх застосування є чимало не вирішених проблем, які дискредитують і спотворюють ідею, заради якої цей вид стягнення було внесено в положення ст. 24 КУпАП.

Ю.Х. Куразов звернув увагу в своїх дослідженнях на найменш суворий вид адміністративного стягнення – «попередження». Зокрема, автор наголошує на тому, що попередження і надалі варто розглядати як один із основних видів адміністративних стягнень, не дивлячись на те, що на практиці інтенсивність його застосування суттєво знизилась [9, с. 25]. Процент застосування попередження в порівнянні з іншими видами адміністративних стягнень зменшився по об'єктивним причинам: 1) попередження перестали вказувати в санкціях статей Особливої частини КУпАП; 2) якщо перед суб'єктом правозастосування постає вибір між попередженням і штрафом (або іншим видом стягнення), то пріоритет завжди надається штрафу

(іншому виду стягнення). На нашу думку попередження є перспективним видом адміністративного стягнення, який обов'язково слід зберегти у ході кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність. Нерідко у суб'єктів юрисдикційної діяльності немає необхідності для виховання порушника впливати на його майнову сферу (наприклад, у вигляді накладання штрафу чи конфіскації предмета) або на режим його повсякденного життя (наприклад, у вигляді накладання адміністративного арешту чи громадських робіт). Достатньо здійснити мінімальний вплив на його моральну сферу у вигляді офіційного, від імені держави, осуду протиправного діяння особи та у вигляді застереження правопорушника про неприпустимість таких дій надалі [9, с. 187].

Аналіз праць, які зосереджені на аналізі лише одного виду адміністративного стягнення, показують, що науковці бояться висловлювати своє бачення розвитку інституту адміністративних стягнень в Україні, бо, на їхню думку, такі висловлювання виходять за межі предмету дисертаційного дослідження. Вище вже підкреслювався той факт, що перелік адміністративних стягнень, закріплений в ст. 24 КУпАП, не відповідає науковому терміну «система». Але це не означає, що досліджуючи один із видів адміністративних стягнень, вчений повинен ігнорувати всі інші адміністративні стягнення. Мета адміністративний стягнень та адміністративної відповідальності буде досягатись лише тоді, коли адміністративні стягнення будуть гармонійно доповнювати один одного, сприйматись як цілісний комплекс засобів впливу на правопорушника. На нашу думку, потрібно було не тільки порівняти якийсь один вид адміністративного стягнення з усіма іншими (як це було зроблено в дисертаціях К.О. Алімова, Ю.Х. Куразова та І.О. Сквірського), а й розкрити місце конкретного стягнення у загальному переліку адміністративних стягнень, в тому числі, показати перспективи розвитку конкретного стягнення в інституті адміністративних стягнень, який теж постійно трансформується. Коли досліджується конкретний елемент певного правового утворення (в нашому випадку таким правовим утворенням є перелік адміністративних стягнень, передбачений ст. 24 КУпАП) без врахування загальних тенденцій розвитку самого правового утворення та окремих його елементів, то отримані висновки будуть, по-перше, мало обґрунтовані, по-друге, відірвані від динамічних процесів, що постійно відбуваються в праві.

Більш краще прогностичні уявлення про адміністративні стягнення представлені в комплексних працях, які намагаються охопити весь спектр проблем адміністративної відповідальності. Наприклад, О.С. Літошенко тезисно розкриває своє прогностичне бачення переліку адміністративних стягнень:

1) наголошує, що штраф та попередження повинні залишатися основними видами адміністративного стягнення [10, с. 152];

2) стверджує, що адміністративний арешт і конфіскація предмета мають кримінально-правову природу, а тому повинні бути виключені із переліку адміністративних стягнень [10, с. 152-153];

3) зазначає, що оплатне вилучення предмета втратило своє практичне значення як захід адміністративної відповідальності, а тому його слід виключити із переліку адміністративних стягнень [10, с. 153].

4) інші види адміністративних стягнень, мають обмежену сферу застосування [10, с. 152].

Отже, О.С. Літошенко категорично висловлюється за збереження в переліку адміністративних стягнень попередження і штрафу та безапеляційно висловлюється за виключення з цього переліку адміністративного арешту, конфіскації предмета та оплатного вилучення предмета. Стосовно інших видів адміністративних стягнень О.С. Літошенко формулює більш лояльну позицію. Мовляв, вони мають обмежену сферу застосування, що вимагає або вдосконалення правового регулювання підстав і порядку їх застосування, або ж остаточного прийняття рішення про виключення їх із переліку адміністративних стягнень.

Критичні думки щодо переліку адміністративних стягнень, які передбачені в ст. 24 КУпАП, висловлюють О.І. Миколенко і О.М. Миколенко. Вчені зазначають: «Намагання запозичити найкращі зразки прикладів країн світу приводить нашого законодавця до того, що більшість адміністративних стягнень, передбачених ст. 24 КУпАП, або є неефективними, або не застосовуються у зв'язку із відсутністю чітких механізмів щодо їх реалізації» [11, с. 58-59]. На жаль, О.І. Миколенко і О.М. Миколенко не запропонували своє бачення «ідеального» переліку адміністративних стягнень, які слід закріпити в національному законодавстві.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Радянська система адміністративних стягнень в Україні залишилась без змін, її лише доповнили новими видами санкцій. Наголошено, що таку діяльність законодавця важко назвати «системним переосмисленням переліку адміністративних стягнень». Тому існуючий перелік адміністративних стягнень є суперечливим і неефективним.

2. Інститут адміністративних стягнень в достатній мірі досліджувався в доктрині адміністративного права, втім прогностичні думки науковців радикально різняться між собою (від залишення тільки одного стягнення у вигляді штрафу до створення розгорнутого переліку стягнень, який би включав широкий спектр санкцій, що застосовуються до юридичних осіб).

3. Встановлено, що загальні тенденції розвитку адміністративно-деліктного законодавства у сфері адміністративних стягнень виявити дуже важко (відсутня загальна державна політика у цій сфері), втім існує багато індивідуальних прогнозів, які допомагають виявити окремі напрями розвитку національного законодавства у цій сфері.

4. Обгрунтовано думку, що термінологічно вірно говорити не про «систему», а про «перелік» адміністративних стягнень, бо запропонований в ст. 24 КУпАП перелік санкцій не відповідає всім ознакам, що характеризують його як систему. Втім, коли тема дослідження не використовує поняття «система» як системоутворюючу категорію в науковій праці, то немає великої термінологічної помилки в тому, що проста сукупність чи перелік елементів іноді можуть автором для зручності характеризуватись як «система». Обумовлено це тим, що досліджуючи один із видів адміністративних стягнень, вчений не повинен ігнорувати всі інші адміністративні стягнення. Мета адміністративної відповідальності буде досягатись лише тоді, коли адміністративні стягнення будуть гармонійно доповнювати один одного, сприйматись як цілісний комплекс засобів впливу на правопорушника.

Список використаних джерел:

1. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення та їх застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 211 с.
2. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 415 с.
3. Лукашев О.А. Система фінансового права: теоретичні проблеми розвитку і трансформації: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 413 с.
4. Маслак О.В., Резнік О.М. Проблемні аспекти системи адміністративних стягнень в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 131-134. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/37.pdf
5. Шульга Є.В. Теоретико-правові підходи до поняття системи адміністративних стягнень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 168-171. URL: http://lsej.org.ua/2_2018/46.pdf
6. Василів С.С. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: поняття та види. 2016. С. 40-45. URL: http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/vnulpurn_2016_845_8.pdf
7. Сквірський І.О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2007. 178 с.
8. Алімов К.О. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 235 с.
9. Куразов Ю.Х. Попередження як вид адміністративного стягнення: теорія, досвід та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2013. 211 с.
10. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний економічний університет. Київ, 2004. 199 с.
11. Миколенко О.І., Миколенко О.М. Особливості вдосконалення національного законодавства про адміністративну відповідальність. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 54-60.