

УДК 342.9

Коломоєць Т.О.,*доктор економічних наук, професор, заслужений юрист України,
декан юридичного факультету, завідувач кафедри адміністративного
та господарського права Запорізького національного університету*

ОСОБИСТІ АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ – НЕВІД’ЄМНА СКЛАДОВА НОВІТНЬОГО КОДИФІКОВАНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В умовах сучасних реформаційних правотворчих процесів в Україні увага вчених-юристів, юристів-практиків, норма творців все частіше зосереджується на деліктній сфері, в т.ч. й адміністративно-деліктній, обґрунтовується потреба розробки і прийняття нового сучасного законодавства. Ці питання набувають ще більшої актуальності в контексті прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, запровадження кримінальних проступків, що певним чином вплине на модифікацію всього масиву протиправних, в т.ч. злочинних та адміністративно-караних, діянь, що у свою чергу вимагає поглибленої уваги з боку вищезазначених суб’єктів до формування системи адекватних заходів державно-правового реагування на вчинення відповідних діянь, в т.ч. й адміністративних стягнень на вчинення адміністративних проступків. Слід зазначити, що питання реформування адміністративно-деліктного права, а й відповідно і законодавства у частині оновлення системи адміністративних стягнень завжди привертала увагу вітчизняних вчених-адміністративістів (наприклад, роботи О. Якуби, Л. Ковалю, В. Колпакова, Д. Лук’янця, Н. Хорошак та ін.). При цьому увага приділялася як всій системі адміністративних стягнень в цілому (наприклад, роботи Н. Хорошак) із одночасним порушенням питання щодо доцільності розгляду їх в якості системи чи все ж таки сукупності, так і ресурсу окремих стягнень (наприклад, роботи Ю. Куразова стосовно попередження [1], Т. Коломоєць відносно штрафу [2], Н. Хорошак – конфіскації, оплатного вилучення предмету [3], І. Піскуна – виправних робіт, громадських робіт, адміністративного арешту [4], К. Алімова – громадських робіт [5], І. Сквірського – виправних робіт [6] тощо). Доречно зробити акцент на тому, що наявні наукові роботи відрізняються ґрунтовним історико-правовим, порівняльно-правовим аналізом положень раніше діючих, чинних законодавчих засад накладення адміністративних стягнень (наприклад, роботи В. Колпакова, Н. Хорошак, Д. Лук’янця та ін. [7]), аналізом положень зарубіжного законодавства у відповідній частині (наприклад, роботи О. Банчука, В. Тимошука, А. Школика, І. Федорова та ін. [8]), формулюванням пропозицій щодо реформування чинного законодавства, а також розробки перспективного адміністративно-деліктного, в т.ч. кодифікованого законодавства. В той же час аналіз наявних численних зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості (проекту Кодексу України про адміністративні проступки, проекту Кодексу України про адміністративні проступки і стягнення, проекту Адміністративно-деліктного кодексу України, проекту Кодексу України про адміністративну ві-

дповідальність тощо), на жаль, свідчить про фрагментарне врахування при їх підготовці наукових напрацювань, дублювання існуючих нормативних положень застарілого змісту, що негативно впливає на весь результат нормо проектної, в т.ч. кодифікованої, роботи. Істотна активізація нормотворчої діяльності, в т.ч. у кримінально-правовій сфері, обґрунтування доцільності запровадження інституту кримінальних проступків із відповідною модифікацією злочинних та адміністративно-караних діянь, остаточне визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності істотно актуалізують потребу перегляду переліку існуючих нормативно-визначених адміністративних стягнень, обґрунтування можливості і доцільності їх збереження, або ж запровадження нових із формуванням досконалого нормативного базису використання їх ресурсу задля максимального досягнення мети їх накладення. Наявні зразки нормативної роботи свідчать про певне превалювання у відповідній сфері новел щодо можливих адміністративних стягнень, зорієнтованих, перш за все, на юридичних осіб, і певну залишкову увагу розробників до адміністративних стягнень, накладення яких розраховане по відношенню до фізичних осіб, із чим погодитися не можна, беручи до уваги вищезначену модифікацію юридико-фактичних підстав накладення адміністративних стягнень, мету, властивості адміністративної відповідальності, збереження фізичної особи в якості суб'єкта останньої. Акцент нормотворця повинен зосереджуватися не лише на майнових адміністративних стягненнях, накладення яких є цілком виправданим по відношенню до юридичних осіб, а й особистих стягнень із домінуванням виховної, превентивної складових їх мети, що, на жаль, на сьогоднішній день відсутнє – увага лише громадським роботам і залишення поза нею решти різновидів адміністративних стягнень. Такий стан справ не є виправданим, особливо в аспекті перерозподілу чинних протиправних діянь між кримінальними та адміністративними проступками, потребу вирішення питання про пошук адекватних заходів державно-правового реагування на вчинення малозначних адміністративних проступків, вчинення яких у переважній більшості є характерним з боку саме фізичних осіб, що й актуалізує потребу збереження у чинному переліку (у доктрині все частіше обґрунтовується дискусійність використання для їх позначення терміну «система» (наприклад, роботи Н. Хорошак, Ю. Куразов та ін.) [1; 3]) адміністративних стягнень особистих їх різновидів із одночасним формулюванням пропозицій стосовно вдосконалення засад їх накладення, що фактично й обумовило формулювання мети цієї статті. Остання полягає у том, щоб на підставі наявних джерел обґрунтувати доцільність подальшого існування особистих адміністративних стягнень як невід'ємної складової всієї системи (бажано за рахунок посилення внутрішніх вертикальних і горизонтальних зв'язків між адміністративними стягненнями зберегти їх систему) заходів відповідного реагування держави на вчинення адміністративних проступків, сформулювати пропозиції щодо можливого удосконалення правових засад використання їх ресурсу, в т.ч. й в аспекті підготовки нового кодифікованого адміністративно-деліктного акту.

Традиційно в адміністративно-правовій науці адміністративні стягнення поділяються на основні та додаткові, як, до речі, й у законодавстві, щоправда ні визначень таких різновидів, ні критеріїв їх поділу офіційно не визначено, що й обумовило появу різних доктринальних підходів до вирішення цього питання (на-

приклад, роботи Н. Хорошак, В. Колпакова, О. Миколенка, У. Ляхович та ін. [9]). Базовим таким поділ адміністративних стягнень залишається й у зразках перспективної кодифікованої нормотворчості із дублюванням чинних положень без будь-якого корегування їх змісту, що визнати виправданим неможна. у цьому аспекті цілком слухними є пропозиції Н. Хорошак стосовно потреби нормативного визначення основного, додаткового адміністративного стягнення, їх різновидів [9], які позитивно сприймаються науковою спільнотою. Відповідний поділ адміністративних стягнень дозволяє вести розмову про мету застосування їх та передбачувані наслідки такого застосування. В той же час будь-якої вказівки на суб'єкта, щодо якого можливим є накладення такого стягнення, його зміст, характер цей поділ не містить. Відповідно обмежуватися лише одним, хоча й нормативно закріпленим, поділом адміністративних стягнень на види не варто, беручи до уваги специфіку комплексного ресурсу як кожного окремого адміністративного стягнення, так і всієї їх системи. Узагальнений аналіз наявних наукових, навчальних, публіцистичних джерел свідчить про те, що у різні історичні періоди виокремлювалися різні критерії для поділу адміністративних стягнень на види – мета застосування, спосіб накладення, тривалість дії, передбачувані наслідки, зміст, суб'єкт накладення, суб'єкт, щодо якого можливе накладення, обсяг карального спрямування, сфера дії форми адміністративної відповідальності, швидкість впливу тощо. Кожен критерій поділу є важливим і його використання дозволяє детальніше з'ясувати реальний ресурс кожного адміністративного стягнення, виокремити специфічні ознаки останнього. Не заперечуючи проти потреби аналізу решти критеріїв поділу, доцільно все ж таки зупинитися на одному із них – суб'єкті, щодо якого можливе накладення адміністративного стягнення, що дозволяє, у свою чергу, також вести розмову про змістовну спрямованість останнього, цільову його зорієнтованість. Хоча цей критерій варто і розглядати як одиничний, однак ресурс його є все ж таки комплексним (превалюючою у його визначенні повинна бути вказівка на суб'єкта, щодо якого можливе накладення стягнення, що у свою чергу «тягне» всі інші прояви накладення стягнення, прояви ресурсу останнього).

Традиційним протягом тривалого часу було визнання в якості суб'єкта адміністративної відповідальності, а відповідно і суб'єкта, щодо якого можливе накладення адміністративного стягнення, лише фізичної особи, відповідно і нормативно визначений перелік адміністративних стягнень (ст. 24 КпАП України) був зорієнтований лише на застосування щодо такої особи. Модифікація, істотне збільшення кількості й урізноманітнення зовнішніх форм прояву юридико-фактичних підстав адміністративної відповідальності, їх нормативне закріплення, формування об'єктивно існуючих передумов активізації участі юридичних осіб в адміністративно-деліктних відносинах з часом обумовили потребу перегляду існуючих адміністративних стягнень, формулювання пропозицій щодо запровадження таких їх різновидів, накладення яких можливе по відношенню саме до юридичних осіб. Безперечно, цілком виправданими є зусилля вчених-адміністративістів, нормотворців, спрямовані на формування наукового базису для нормотворчості, зорієнтованої на врегулювання відповідних відносин, результативність такої нормотворчості та ефективність правозастосування. Однак, поряд

із цим, не варто і забувати про те, що фізична особа і надалі залишається суб'єктом, щодо якого можливе накладення адміністративних стягнень, відповідно певного перегляду потребує і перелік адміністративних стягнень, зорієнтованих на фізичну особу, які традиційно у вітчизняній адміністративно-правовій науці поділяються, окрім вищезазначеного базового розподілу, на особисті, майнові різновиди з урахуванням їх безпосереднього характеру та орієнтації безпосереднього впливу, прояву їх ресурсу. Існуючі адміністративні стягнення, зорієнтовані на застосування по відношенню до фізичної особи, з урахуванням вищезазначених критеріїв, умовно можна поділити на особисті (попередження, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, позбавлення спеціального права, адміністративне видворення), майнові (штраф, конфіскація, оплатне вилучення предмету). При цьому слід зазначити, що, якщо останнім приділяється певна увага і науковців, і нормо творців в аспекті формулювання пропозицій щодо удосконалення положень чинного і розробки перспективного законодавчого підґрунтя використання їх ресурсу з урахуванням вимог часу, в наявності більш-менш оновлені, з урахуванням реалій правозастосування, здобутків зарубіжної нормотворчості положення зразків перспективної нормотворчості. Стосовно ж особистих, зорієнтованих безпосередньо на саму особу, щодо якої відповідне стягнення накладається, на реалізацію виховного, превентивного впливу цього стягнення, забезпечення його впливу «на психіку» відповідної особи, виваженої роботи з боку вищезазначених суб'єктів науково-дослідної діяльності, і, перш за все, нормотворчості не спостерігається, щоправда, за винятком питань, пов'язаних із запровадженням громадських робіт як виду адміністративного стягнення. Аналіз зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості, на жаль, свідчить про певне дублювання положень чинного законодавства щодо засад накладення особистих адміністративних стягнень, що, на жаль, не сприятиме усуненню тих проблем, які існують на сьогоднішній день у правозастосуванні стосовно відповідного питання, істотно гальмуватиме процес максимального використання потенціалу особистих адміністративних стягнень. Як у чинному адміністративно-деліктному, в т.ч. кодифікованому законодавстві, так і перспективному, залишковою є увага до попередження як виду адміністративного стягнення, відсутнє взагалі його визначення, вказівка на всі його ознаки, які у сукупності формують його комплексний ресурс, фрагментарністю відрізняється регламентація процедурних засад його накладення, відсутні засади заміни його іншим різновидом адміністративного стягнення як і протилежної заміни, що не дозволяє у повному обсязі використовувати на практиці ресурс цього стягнення. Хоча в наявності є наукові напрацювання стосовно удосконалення засад використання ресурсу цього стягнення, в т.ч. й із урахуванням історичного, зарубіжного досвіду (наприклад, роботи Ю. Куразова, Н. Хорошак та ін.), однак вони взагалі не враховані при підготовці зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості, що визнати виправданим неможна, беручи до уваги зростання ролі і значення попередження як заходу адекватного державно-правового реагування на вчинення численних, різноманітних адміністративних проступків із незначним ступенем суспільної шкідливості, особливо в аспекті модифікації протиправних діянь, зумовленої запровадженням кримінальних проступків. у разі вчи-

нення саме таких діянь нагальним є максимальний прояв виховної, превентивної складової мети адміністративного стягнення, що є характерним для попередження – особистого різновиду адміністративного стягнення.

Якщо стосовно громадських робіт як виду адміністративного стягнення також особистого спрямування (у доктрині зустрічається визнання його в якості особисто-трудоного, особисто-виправного стягнення) правові чинні засади використання ресурсу відрізняються новизною (враховуючи відносно нетривалу історію існування), відповідністю вимогам часу (щоправда, з моменту прийняття практика їх накладання виявила чимало прогалин у правовому регулюванні), однак у перспективному кодифікованому адміністративно-деліктному законодавстві вони запозичені, на жаль, без суттєвих коректив, що також не сприятиме їх максимально ефективному використанню. Якщо проблеми вже існують на сьогоднішній день, відповідно вони збережуться і на майбутнє, щоправда у більшій кількості, беручи до уваги активні реформаційні правотворчі процеси, в т.ч. й у деліктній сфері. Незважаючи на наявність новітніх напрацювань наукової спільноти щодо удосконалення правових засад використання ресурсу громадських робіт, в т.ч. й із урахуванням апробованого часом зарубіжного досвіду, формулювання конкретних пропозицій нормативного змісту, в т.ч. й із урахуванням євроінтеграційних та глобалізаційних пріоритетів вітчизняних нормотворчих процесів (наприклад, роботи І. Піскуна, К. Алімова, С. Ширіної та ін.), вони, на жаль, взагалі залишилися поза увагою суб'єктів нормо проектної діяльності, що істотно знижує у майбутньому ефективність застосування громадських робіт як виду особистого (зорієнтованого на особу правопорушника) адміністративного стягнення.

Цілком доречним є при підготовці нового кодифікованого адміністративно-деліктного акту у частині засад використання ресурсу громадських робіт запозичити наявні результати вітчизняної нормотворчості з урахуванням сформульованих вченими-адміністративістами пропозицій щодо удосконалення процедурного аспекту ресурсу цього стягнення, розширення засад можливої заміни адміністративних стягнень, посилення публічного ефекту від їх накладення.

Достатньо дискусійною виглядає і подальша доля виправних робіт, які також традиційно розглядаються у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині в якості особистого різновиду адміністративного стягнення. Аналіз зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості свідчить про кількаваріантність підходів суб'єктів нормопроектної діяльності до врегулювання відповідного питання, а саме: дублювання положень чинного законодавства із суттєвим звуженням сфери їх застосування, або ж вилучення громадських робіт взагалі із переліку адміністративних стягнень. у наукових роботах також можна зустріти чимало різних підходів до вирішення цього питання: обґрунтування доцільності збереження виправних робіт (наприклад, роботи І. Сквірського), доведення застарілого змісту і призначення виправних робіт як виду адміністративного стягнення, їх невідповідності реальним вимогам часу як адекватного заходу реагування на вчинення адміністративних проступків (наприклад, роботи Д. Лук'янця, О. Банчука, В. Тимощука, І. Коліушка та ін.). Ґрунтовний аналіз властивостей самого виду адміністративного стягнення, правових засад його накладення, реальних вимог правозастосування свідчить про істотну застарілість існу-

ючої нормативної моделі виправних робіт, численні проблеми практики виконання постанов про їх накладення, обумовлені істотною зміною соціально-економічних реалій життя, що фактично нівелює цінність цього виду адміністративного стягнення особистого спрямування. В умовах перегляду переліку особистих адміністративних стягнень, розширення сфери накладання громадських робіт, потреба в існуванні виправних робіт із певним ускладненим процедурним аспектом їх ресурсу (залученням роботодавців, фінансуванню виконання робіт тощо) істотно знижується, відповідно подальше збереження їх у переліку адміністративних стягнень, фіксація засад їх накладення у перспективному адміністративно-деліктному кодифікованому законодавстві виглядають недоречними.

Певні дискусії викликає і подальша доля адміністративного арешту як виду особистого адміністративного стягнення у контексті запровадження інституту кримінальних проступків із модифікацією чинних злочинних та адміністративно-караних діянь, «виведення» у майбутньому за межі реакції держави шляхом накладення адміністративних стягнень існуючих адміністративних проступків із підвищеним ступенем суспільної шкідливості. За таких умов існування адміністративного арешту є недоцільним, оскільки фактично ліквідуються юридико-фактичні підстави для його накладення саме як виду адміністративного стягнення. Окрім того одночасно відбувається певне узгодження положень вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства із європейськими, міжнародними правовими стандартами, що набуває особливого значення в аспекті євроінтеграційних, глобалізаційних пріоритетів вітчизняного нормотворчого процесу.

Незважаючи на те, що у ч. 2 ст. 24 КпАП України адміністративне видворення визнається в якості адміністративного стягнення, все ж таки ґрунтовний аналіз його властивостей не дозволяє однозначно погодитися із позицією законодавця щодо цього питання. Беручи до уваги підстави, мету його застосування й порівнюючи із переліком адміністративних стягнень, передбачених у ч. 1 ст. 24 КпАП України, все ж таки мову варто вести про визнання адміністративного видворення скоріше в якості заходу адміністративного припинення, ніж адміністративного стягнення, а відповідно не зовсім обґрунтованим є формулювання пропозицій щодо вдосконалення правових засад його використання саме в аспекті особистих адміністративних стягнень, фіксації його у відповідній складовій майбутнього кодифікованого адміністративно-деліктного акту.

Отже, в умовах докорінного перегляду адміністративних проступків, збереження фізичної особи в якості суб'єкта адміністративної відповідальності, спрощення процедурного аспекту останнього певної уваги і наукової галузевої фахової спільноти, і нормотворців, і юристів-практиків потребують адміністративні стягнення як заходи адекватної реакції держави на вчинення вищезазначеною особою адміністративних проступків із акцентом не лише на майнові (фінансові) обмеження її прав, правомочностей, а й вплив на саму особу, її психіку, її поведінку. Тобто, в переліку адміністративних стягнень, накладення яких можливе по відношенню до фізичних осіб, своє чільне місце повинні зберегти особисті адміністративні стягнення із максимальним виховним, превентивним аспектами своєї мети. Задля забезпечення ефективного застосування відповідних стягнень, максимального використання їх ресурсу, досягнення мети адміністративної відповідаль-

ності доцільним виглядає перегляд існуючого переліку особистих адміністративних стягнень із вилученням із нього тих, накладення яких є недоцільним, не відповідає реальним вимогам часу (до їх числа цілком можливо віднести виправні роботи), не узгоджується із європейськими правовими стандартами (до числа таких цілком можна віднести адміністративний арешт). Натомість, істотного розширення сфери накладення вимагають попередження (як реакція на вчинення численних, різноманітних адміністративних проступків із незначним ступенем суспільної шкідливості, малозначних адміністративних проступків), громадські роботи. Саме збереження особистих адміністративних стягнень, застосування яких передбачає, перш за все, виховний («застрашливий»), превентивний вплив на фізичну особу – суб'єкта адміністративної відповідальності, сприятиме якомога повнішому досягненню виховно-превентивної складової мети адміністративної відповідальності, забезпеченню адекватного реагування на вчинення фізичними особами відповідних протиправних діянь, посиленню правової дисципліни серед фізичних осіб, зміцненню законності у державі.

Література

1. Куразов Ю. Х. Попередження в адміністративно-правовій доктрині : узагальнений аналіз тенденцій доктринальних досліджень / Ю. Х. Куразов // Митна справа. – 2012. – №6 (84), ч. II, кн. 1. – С. 237-246.
2. Коломоєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України : монографія / Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : «ВЕРЖЕ», 2000. – 241 с.
3. Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія / Н. В. Хорощак. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
4. Піскун І. І. Адміністративно-правові засади встановлення і застосування адміністративного арешту, виправних та громадських робіт : автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / І. І. Піскун. – К. : Київський національний університет внутрішніх справ, 2007. – 20 с.
5. Алімов К. О. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України : автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / К. О. Алімов. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 19 с.
6. Коломоєць Т. О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України : теорія, досвід та практичне застосування / Т. О. Коломоєць, І. О. Сквірський. – К. : Істина, 2008. – 184 с.
7. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с. ; Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
8. Школик А. М. Можливості використання зарубіжної адміністративно-правової доктрини в українському адміністративно-деліктному праві / А. М. Школик // V Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право : сучасний стан і перспективи реформування» : тези виступів експертів Центру політико-правових реформ. – Одеса, 2007. – С. 91-97.
9. Хорощак Н. В. Питання законодавчого розмежування основних та додаткових адміністративних стягнень / Н. В. Хорощак // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – Одеса : Юридична література, 2003. – Вип. 19. – С. 173-176.

Анотація

Коломоєць Т.О. Особисті адміністративні стягнення – невід’ємна складова новітнього кодифікованого адміністративно-деліктного законодавства. – Стаття.

У статті у систематизованому вигляді подається аналіз наявних особистих адміністративних стягнень, обґрунтовується доцільність збереження деяких із них із одночасним удосконаленням правових засад їх застосування й можливість вилучення інших із переліку таких стягнень з урахуванням їх застарілого змісту, невідповідність вимогам реального часу.

Ключові слова: адміністративне стягнення, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, особисте стягнення, попередження, удосконалення, адміністративно-деліктна нормотворчість.

Аннотация

Коломоец Т. А. Личные административные взыскания – неотъемлемая составляющая новейшего кодифицированного административно-деликтного законодательства. – Статья.

В статье в систематизированном виде анализируются существующие личные административные взыскания, обосновывается целесообразность сохранения некоторых из них с одновременным усовершенствованием правовых оснований их применения и возможность изъятия других из перечня таких взысканий с учётом их устаревшего содержания, несоответствия требованиям реального времени.

Ключевые слова: административные взыскания, общественные работы, исправительные работы, административный арест, личные взыскания, предупреждение, усовершенствование, административно-деликтное нормотворчество.

Annotation

Kolomoets T.O. Personal administrative penalties – an integral component of modern codified administrative and tort law. – Article.

In an article in a systematic way existing personal administrative penalties are analyzed, the feasibility of saving some of them at the same time improving the legal basis of their application and the ability to withdraw from the list of other penalties in accordance with their outdated content, non-compliance with real-time is justified.

Key words: administrative penalties, community service, correctional labor, administrative detention, personal recovery, prevention, improvement, administrative and tort law-making.