

УДК 342.95: 35.078.18

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.7>**О. В. Лавренчук**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету**В. В. Тильчик**доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

САНКЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ЗМІСТОВОГО НАПОВНЕННЯ ТА КАТЕГОРІАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ

У роботі досліджено коло проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях, а також визначено місце поняття «адміністративна санкція» у категоріальному апараті адміністративного права. З'ясовано, що до проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях, належать: 1) відсутність комплексних наукових праць, які би пропонували науково обґрунтовану і внутрішньоузгоджену систему санкцій, що закріплюються нормами адміністративного права; 2) безвідповідальне використання в національному законодавстві термінології, яка продовжує створювати умови для безсистемного сприйняття науковцями, юристами, суб'єктами правозастосування та пересічними громадянами поняття «адміністративні санкції». Доведено, що у разі визначення загальної системи санкцій, які передбачені нормами адміністративного права, необхідно враховувати, по-перше, той факт, що терміном «адміністративні санкції» не охоплюється весь спектр санкцій, які закріплює адміністративне законодавство, по-друге, поліструктурність адміністративного права, яке регулює управлінські, публічно-сервісні та правоохоронні відносини, по-третє, симбіоз в адміністративному праві матеріальних, процедурних і процесуальних норм. Запропоновано розрізняти поняття «санкції, які передбачені нормами адміністративного права» та «адміністративні санкції». Перше поняття охоплює своїм змістом як адміністративні санкції, так і дисциплінарні санкції, які передбачаються нормами адміністративного права для державних та муніципальних службовців. Аргументовано думку, що в теорії адміністративного права окремо слід виділяти систему матеріальних, процедурних і процесуальних санкцій, враховуючи при цьому специфіку правовідносин, в яких ці санкції реалізуються (у сфері публічного управління, публічно-сервісній чи правоохоронній сферах). Зауважено, що слід чітко відмежовувати адміністративні санкції від заходів адміністративного попередження як виду заходів адміністративного примусу, які: а) застосовуються до осіб, що є законотрушними і ніяких порушень не вчиняли; б) метою їх застосовування є відвернення можливих шкідливих наслідків для окремої особи, суспільства чи держави; в) зазвичай позбавлені індивідуального характеру; г) часто оформлені не у вигляді правових обмежень, а у вигляді додаткових правових вимог; г) правовою підставою їх застосування є не вчинення протиправного діяння, а загальна вимога чинного законодавства до конкретної правової ситуації.

Ключові слова: санкції в адміністративному праві, адміністративні санкції, матеріальні санкції, процедурні санкції, процесуальні санкції, заходи адміністративного примусу.

Постановка проблеми. В науці адміністративного права та процесу санкції у їх первинному вигляді майже не досліджува-

лись ні в радянський період розвитку юридичної науки, ні в роки незалежності України. Терміни «санкція» та «адміністративна

санкція» з успіхом замінювалися іншими спорідненими категоріями (наприклад, «заходи адміністративного примусу», «заходи адміністративної відповідальності», «адміністративні стягнення» та ін.), які частково давали уявлення про передбачені нормами адміністративного права негативні наслідки, що настають за порушення вимог національного законодавства, але розмивали зміст категорії «санкція». Тому в науковій літературі можна знайти безліч наукових концепцій та авторських підходів до визначення і класифікації заходів адміністративного примусу і лише поодинокі праці, які присвячені безпосередньо змісту, видам та визначенню адміністративних санкцій.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень з питань уточнення змістового наповнення санкцій в адміністративному праві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання визначення змісту і системи санкцій в адміністративному праві розглядали у своїх наукових працях М.В. Джафарова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, О.С. Петренко та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції вкрай мало ґрунтовних досліджень, присвячених власне правовій природі санкцій в адміністративному праві. Переконані, що такі дослідження мають бути складником реформування адміністративного права, адже до його завдань належить не тільки забезпечення прав та свобод людини і громадянина у публічно-правовій сфері відносин, а й охорона та захист таких прав, у тому числі за допомогою адміністративних санкцій, які закріплені в чинному законодавстві та застосовуються в повсякденному житті суб'єктами правозастосування.

Постановка завдання. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Дослідити коло проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях.

2. Визначити місце поняття «адміністративна санкція» у категоріальному апараті адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Класичним постулатом теорії держави та права у разі визначення структури норми права є те, що така структура складається із трьох елементів – гіпотези, диспозиції та санкції, де остання визначається як негативні наслідки, які передбачені національним законодавством за невиконання диспозиції [1, с. 142–144; 2, с. 197–198]. Такий підхід до визначення правової санкції є задовільним та сприйнятним лише на рівні теорії права і виключно стосовно структури норми права. Якщо ж звернутися до проблематики правових санкцій у більшості галузевих юридичних наук (зокрема, у конституційному, цивільному, кримінальному праві), то виявиться, що виникає необхідність або диференціації цього поняття на велику кількість менших за змістом понять, або необхідність чіткого відмежування правової санкції від поняття, яке частково підпадає під її ознаки, але не є за своєю суттю санкцією.

Наприклад, необхідність диференціації поняття «санкція» на велику кількість менших за змістом понять виникає в межах науки кримінального права. Чинний КК України закріплює такі види кримінальних санкцій: 1) покарання (ст. 50 КК України); 2) обмежувальні заходи (ст. 91-1 КК України); 3) заходи медичного характеру (ст. 92 КК України); 4) примусове лікування (ст. 96 КК України); 5) спеціальна конфіскація (ст. 96-1 КК України); 6) заходи кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб (96-6 КК України); 7) примусові заходи виховного характеру, які застосовуються до неповнолітніх (ст. 105 КК України).

По-перше, звертає на себе увагу той факт, що кримінальне законодавство для визначення видів кримінальних санкцій не використовує термін «санкція», а оперує терміном «заходи кримінально-правового характеру», який позбавлений власного науково виваженого змістового наповнення. Навіть визначення покарання дається шляхом використання терміна «захід примусу» (ст. 50 КК України). Пояснюється такий стан речей тим, що поняття «санкція» в кримінальному законодавстві використовується в іншому значенні – як елемент

структури статей Особливої частини КК України. Тому нормативно-правовий акт переповнений термінами «санкції статті» та «санкції частини статті». Тобто термін «санкція» в науці кримінального права має структурно-функціональне значення і позбавлений змістового науково-методологічного призначення.

По-друге, наука кримінального права поступово втрачає ту термінологічну системність, яка завжди їй була притаманна. Це яскраво видно за співвідношенням між собою в КК України понять «кримінальна санкція», «заходи кримінального примусу» та «заходи кримінально-правового характеру». Тобто нормативна база не дає чіткого співвідношення цих понять, а теорія кримінального права представлена у двох варіантах: а) уникає змістового співвідношення запропонованих понять, зосереджуючись на характеристиці виключно одного виду кримінальних санкцій; б) пропонує окремі авторські концепції, які з різних причин не можна віднести до положень доктрини кримінального права.

Подібна ситуація склалась і в межах теорії конституційного права, адже представники цієї науки почали доводити існування конституційної відповідальності, так і не розібравшись з поняттям «конституційна санкція». Своєю чергою відбулося ототожнення понять «конституційна санкція» та «заходи конституційної відповідальності», поняття ж «заходи конституційного примусу» взагалі відсутнє в категоріальному апараті конституційного права.

Наведені вище приклади з теорій кримінального і конституційного права показують, що, по-перше, питання визначення змісту санкцій має загальногалузевий характер, по-друге, проблеми, що притаманні окремим галузям права, набувають свого прояву і в межах науки адміністративного права та процесу.

Адміністративне законодавство закріплює велику кількість санкцій, що вимагає від теорії адміністративного права, по-перше, здійснити диференціацію адміністративних санкцій за чіткими науково обґрунтованими критеріями, по-друге, провести розмежування споріднених, але різних за змістовим наповненням

понять, зокрема, «адміністративні санкції», «заходи адміністративного примусу», «заходи адміністративної відповідальності», «заходи забезпечення позову» та ін.

Виконання цих завдань ускладнюється тим, що адміністративне право є поліструктурною галуззю права, яка регулює широкий спектр управлінських, публічно-сервісних та правоохоронних відносин. Кожна сфера перелічених відносин має у адміністративно-правовому регулюванні свою специфіку, яка набуває прояву і у правових санкціях. Наприклад, у сфері управлінських відносин адміністративне право встановлює систему дисциплінарних санкцій, що застосовуються до державних та муніципальних службовців. Особливість цих санкцій у тому, що вони є одним із видів санкцій, які передбачені нормами адміністративного права. Разом із тим специфіка застосування дисциплінарних санкцій не дозволяє їх розглядати як вид більш загального поняття «адміністративні санкції». Тобто виникає необхідність розмежування в теорії адміністративного права двох понять: а) санкції, які передбачені нормами адміністративного права; б) адміністративні санкції. Перше поняття є узагальнюючим для дисциплінарних та адміністративних санкцій, тоді як поняття «адміністративні санкції» не включає до свого змісту санкції дисциплінарного характеру, що застосовуються до державних та муніципальних службовців.

Публічно-сервісні відносини, як правило, регулюються нормами адміністративного права, які не встановлюють специфічних санкцій, адже їх основне призначення – передбачити підстави звернення особи до суб'єкта владних повноважень з приводу надання такій особі публічної послуги (адміністративної, соціальної, інформаційної тощо) та закріпити процедуру розгляду звернення і вирішення адміністративної справи. Разом із тим положення проекту Закону «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020 року свідчать про те, що адміністративні санкції можуть бути передбачені і в сфері публічно-сервісних відносин. Зокрема, ст. 90 законопроекту передбачає такі види заходів примусового виконання адміністративного акта, як:

а) виконання дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта; б) грошове стягнення; в) безпосередній примус у порядку, визначеному законами [3, ст. 90].

Цікаво, що проект Закону «Про адміністративну процедуру» пропонує перелік адміністративних санкцій, але не відповідає на питання: як вони співвідносяться з іншими адміністративними санкціями та яке місце посідають у системі адміністративних санкцій. Незрозумілою залишається їх правова природа, адже:

– вони не є заходами адміністративної відповідальності (підставою їх застосування не є вчинення адміністративного правопорушення);

– вони не є заходами адміністративного процесуального примусу (нині в теорії адміністративного права відбулося розмежування понять «судовий адміністративний процес» та «адміністративна процедура», а тому процесуальний примус здійснюється виключно в межах адміністративного судочинства);

– вони частково підпадають під ознаки такої групи заходів адміністративного примусу, як «заходи припинення», але це припущення потребує додаткової виваженої аргументації в науковій літературі.

Отже, прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» не тільки не вирішить наявних складних питань адміністративного права у сфері визначення системи адміністративних санкцій, а й підкине додаткові, що ускладнить розв'язання цієї важкої для адміністративної науки проблеми.

Якщо взяти до уваги правоохоронні відносини, які регламентуються нормами адміністративного права, то помітимо, що ця сфера правовідносин перевантажена різноманітними адміністративними санкціями, які не завжди узгоджені між собою. Наприклад, КУпАП передбачає такі види санкцій: а) адміністративні стягнення (ст. 24 КУпАП); б) заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП); в) направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (ст. 39-1 КУпАП); г) покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду

(ст. 40 КУпАП); г) доставлення порушника для складання протоколу про адміністративне правопорушення (ст. 259 КУпАП); г) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП).

Як і у разі з кримінальним законодавством КУпАП не пропонує узгодженої системи санкцій, а розташовує їх за невідомими критеріями у різних розділах, главах і статтях нормативно-правового акта. Наприклад, яка правова природа у такої адміністративної санкції, як направлення на проходження програми для особи, що вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі? На нашу думку, цей вид санкції можна було б віднести до видів заходів адміністративної відповідальності, які, окрім цього, включають до своєї системи адміністративні стягнення, покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду і заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх. Подібні думки висловлював у своїх публікаціях О.І. Миколенко, який пропонував поняття «заходи адміністративної відповідальності» не ототожнювати з адміністративними стягненнями, а розглядати їх більш змістовно, включаючи до їх складу адміністративні стягнення, які застосовуються до юридичних осіб, та заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх [4, с. 10]. На жаль, подібні думки є поодинокими в науковій літературі. Більшість науковців концентрують свою увагу на якомусь одному виді адміністративних санкцій, які закріплені в КУпАП, і досліджують їх, зокрема:

– досліджуються адміністративні стягнення (К.О. Алімов, Ю.Х. Куразов і ін.);

– вивчаються заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (Д.Ф. Бортняк, Н.А. Галабурда, А.В. Столітній і ін.);

– аналізуються заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх (І.П. Багаденко, Ю.І. Ковальчук, О.Л. Чернецький і ін.);

– доводиться адміністративно-правова природа обов'язку правопорушника відшкодувати заподіяну шкоду (О.І. Миколенко, М.Р. Сиротяк і ін.).

Проблема визначення системи адміністративних санкцій зумовлена і тим, що

адміністративне право є симбіозом матеріальних, процедурних і процесуальних норм, а тому доречно було б говорити не просто про загальну систему адміністративних санкцій, які представлені у всіх трьох частинах адміністративного права (матеріальній, процедурній та процесуальній), а й окремо про системи санкцій матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права. Наприклад, адміністративні стягнення, які закріплені у ст. 24 КУпАП, є яскравим прикладом так званих матеріальних адміністративних санкцій. Якщо провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядати як вид адміністративної процедури (ця думка є спірною в науковій літературі, але достатньою мірою поширеною та аргументованою), то прикладом процедурної санкції є відсторонення водія від управління транспортним засобом (ст. 266 КУпАП). Своєю чергою санкції, які передбачені у ст. 145 КАС України (попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід, штраф), є яскравим прикладом процесуальних адміністративних санкцій.

Отже, в адміністративному праві у разі визначення загальної системи санкцій, що передбачені нормами адміністративного права, необхідно враховувати, по-перше, той факт, що терміном «адміністративні санкції» не охоплюється весь спектр санкцій, які закріплює адміністративне законодавство, по-друге, поліструктурність адміністративного права, яке регулює управлінські, публічно-сервісні та правоохоронні відносини; по-третє, симбіоз в адміністративному праві матеріальних, процедурних і процесуальних норм.

На початку наукової статті зверталась увага на те, що вирішення проблеми визначення системи санкцій, які регламентуються нормами адміністративного права, вимагає від науковців не тільки обґрунтованої диференціації таких санкцій, а й чіткого їх відмежування від інших споріднених понять, які за своєю суттю не є санкціями. Наприклад, в адміністративному праві багато уваги приділяється системі заходів адміністративного примусу, серед елементів якого виділяють заходи

попередження. Ці заходи характеризуються тим, що, по-перше, застосовуються в тому числі і до осіб, які є законослухняними і ніяких порушень не вчиняли, по-друге, метою їх застосовування є відвернення шкідливих наслідків, які за певних обставин можуть настати для окремої особи, суспільства чи держави. Заходи адміністративного попередження не є правовими санкціями, адже зазвичай позбавлені індивідуального характеру (наприклад, встановлення карантину, перекриття проїзду транспорту і ін.), іноді оформлені не у вигляді правових обмежень, а у вигляді додаткових правових вимог (митний контроль, перевірка документів у місцях пропуску та ін.), правовою підставою їх застосовування є загальна вимога чинного законодавства до конкретної правової ситуації, а не вчинення суб'єктом протиправного діяння. Таким чином, поняття «адміністративні санкції» та «заходи адміністративного примусу» лише частково збігаються між собою, адже заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності, які входять до структури заходів адміністративного примусу, одночасно є і адміністративними санкціями, тоді як заходи адміністративного попередження, будучи заходами адміністративного примусу, не є адміністративними санкціями.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Серед проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях, слід виділити такі як: 1) відсутність комплексних наукових праць, які б пропонували науково обґрунтовану і внутрішньоузгоджену систему санкцій, які закріплюються нормами адміністративного права; 2) безвідповідальне використання в національному законодавстві термінології, яка продовжує створювати умови для безсистемного сприйняття науковцями, юристами, суб'єктами правозастосування та пересічними громадянами поняття «адміністративні санкції».

У разі визначення загальної системи санкцій, що передбачені нормами адміністративного права, необхідно враховувати, по-перше, той факт, що терміном «адміністративні санкції» не охоплюється

весь спектр санкцій, які закріплює адміністративне законодавство, по-друге, поліструктурність адміністративного права, яке регулює управлінські, публічно-сервісні та правоохоронні відносини; по-третє, симбіоз в адміністративному праві матеріальних, процедурних і процесуальних норм.

У зв'язку з цим пропонується розрізнити поняття «санкції, які передбачені нормами адміністративного права» та «адміністративні санкції». Перші охоплюють своїм змістом як адміністративні санкції, так і дисциплінарні санкції, які передбачаються нормами адміністративного права для державних та муніципальних службовців.

Окремо слід виділяти систему матеріальних, процедурних і процесуальних санкцій, враховуючи при цьому специфіку правовідносин, в яких ці санкції реалізуються (у сфері публічного управління, публічно-сервісній чи правоохоронній сферах).

Слід чітко відмежовувати адміністративні санкції від заходів адміністративного попередження як виду заходів адміністративного примусу, які: а) застосовуються до осіб, які є законслухняними і ніяких пору-

шень не вчиняли; б) метою їх застосування є відвернення можливих шкідливих наслідків для окремої особи, суспільства чи держави; в) зазвичай позбавлені індивідуального характеру; г) часто оформлені не у вигляді правових обмежень, а у вигляді додаткових правових вимог; г) правовою підставою їх застосування є не вчинення протиправного діяння, а загальна вимога чинного законодавства до конкретної правової ситуації.

Список використаної літератури:

1. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави та права : навчальний посібник. Київ : Юрисконсульт, 2006. 355 с.
2. Теорія держави і права : підручник / А.С. Васильєв, І.В. Борщевський, В.В. Іванов, І.С. Кантафарова та ін. Харків : Одиссей, 2007. 448 с.
3. Про адміністративну процедуру : проект Закону від 14.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
4. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Харків : Одиссей, 2010. 368 с.

Lavrenchuk O., Tylchuk V. Sanctions in administrative law: issues of details and definition

The article studies a range of problems which impede to use the term "administrative sanction" at the theoretical and practical levels and identifies the position of the concept "administrative sanction" within the framework of concepts and categories of administrative law. It is established that the problems which impede the use of the term "administrative sanction" at the theoretical and practical levels are as follows: 1) the lack of comprehensive scientific works which would provide a scientifically sound and internally agreed system of sanctions, which are enshrined by the rules of administrative law; 2) irresponsible use in the national legislation of terminology which keeps creating create conditions for inconsistent perception of the concept "administrative sanctions" by scientists, lawyers, law enforcement agencies and ordinary citizens. It is proved that when determining the general system of sanctions provided by the norms of administrative law, it is necessary to take into account, first, the fact that the term "administrative sanctions" does not cover the entire range of sanctions enshrined in administrative law; second, polystructural nature of administrative law which regulates administrative, public-service and law enforcement relations; third, the symbiosis of substantive, process and procedural rules in administrative law. The author proposes to distinguish the concepts of "sanctions provided by the rules of administrative law" and "administrative sanctions". The former concept embraces both administrative sanctions and disciplinary sanctions provided by the norms of administrative law for civil and municipal employees. It is justified the viewpoint that in theory of administrative law, one should separate the system of material, procedural and process sanctions, taking into account the specifics of the legal relations in which these sanctions are implemented (public administration, public service or law enforcement realms). The author notes that it is crucial to draw a clear line between administrative sanctions and administrative preventing means as a type of administrative coercive means which: a) are applied towards persons who are law-abiding and have not committed any violations; b) the purpose of their application is to

prevent possible harmful consequences for an individual, society or state; c) usually don't have individual character; d) often shaped not as legal restrictions but as additional legal requirements; e) the legal basis for their application is not the commission of an illegal act but the general requirement of current legislation to a specific legal situation.

Key words: *sanctions in administrative law, administrative sanctions, financial sanctions, procedural sanctions, process sanctions, measures of administrative coercion.*