

УДК 342.96.21

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.33.162056>

О. М. Миколенко, докт. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

КАРАЛЬНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА

У статті розкривається зміст та особливості реалізації каральної функції адміністративно-деліктного права, характеризуються недоліки сучасної системи адміністративних стягнень та аналізуються думки вчених, які пропонують авторські визначення покарання як однієї із цілей застосування правових санкцій.

Ключові слова: адміністративно-деліктне право, функції адміністративно-деліктного права, каральна функція, адміністративні стягнення.

Постановка проблеми. Засобом реалізації адміністративної відповідальності в Україні є створений державою інститут адміністративних стягнень. Ефективність та якість реалізації адміністративної відповідальності як раз і залежить від чіткої координації між спрямованістю інституту адміністративних стягнень та конкретно-історичним вектором розвитку суспільства. Чинне адміністративно-деліктне законодавство акцентує увагу на тому, що адміністративні стягнення застосовуються передусім з метою виховання особи та запобігання новим правопорушенням. Разом з тим, сучасна система адміністративних стягнень та система кримінальних покарань мають багато спільних рис (наприклад, більшість видів стягнень і покарань співпадають за назвою – штраф, конфіскація, виправні роботи, арешт, тощо), а тому доводиться констатувати, що система адміністративних стягнень як і система покарань має також на меті покарання особи, що вчинила протиправне діяння.

Жодне адміністративне стягнення не має на меті завдавати фізичних страждань або принижувати людську гідність. Мета застосування будь-якого адміністративного стягнення сьогодні полягає у іншому, і мова в даному випадку йде не тільки про виховання особи чи запобігання правопорушенням, а й про покарання особи. Очевидно, що розкриття змісту такої мети стає дедалі актуальнішим в світлі реформи системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності та змін в адміністративно-деліктному законодавстві України.

Отже каральна функція адміністративно-деліктного права відноситься до сфери дискусійних питань, які лише фрагментарно висвітлені в науковій літературі та потребують комплексного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання адміністративно-деліктного права фрагментарно висвітлені в науковій і навчально-методичній літературі у працях А. Б. Агапова, Д. М. Бахраха, Л. В. Ковалю, В. К. Колпакова, О. М. Крамника, Д. М. Лук'янця, Р. В. Миронюка, А. П. Шергіна та інших науковців.

Але в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, яке б об'єднувало в собі детальну характеристику змісту та особливостей реалізації каральної функції адміністративно-деліктного права.

Метою написання статті є розкриття змісту та особливостей реалізації каральної функції адміністративно-деліктного права.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо більш детально зміст та особливості реалізації каральної функції адміністративно-деліктного права.

Якщо в юридичній літературі згадують про існування каральної функції, то її, як правило, відносять до видів (підфункцій) охоронної функції (А. І. Абрамов, Ю. В. Пирожкова, Т. М. Радько, В. Н. Синюков, О. Ф. Скакун, В. І. Щербина) [1; 2; 3; 4; 5; 6]. В окремих нау-

кових працях каральну функцію виділяють серед видів владно-профілактичної функції (І. М. Ситар) [7]. Найбільше про каральну функцію сказано в межах науки кримінального права, але представники цієї науки обмежилися лише дослідженням каральної функції як однієї із функцій покарання (В. І. Зубков, І. С. Ной, Н. А. Стручков, М. Д. Шаргородський і ін.) [8; 9; 10; 11]. Навіть у цих поодиноких працях зміст каральної функції розкривається частково, тобто без системного аналізу змісту і прояву цієї функції у реальному житті.

Дивними здаються дискусії представників кримінального права, які довгий час дискутували і сьогодні дискутують стосовно того – кара є ціллю покарання чи його змістом. Перші доводили, що під карою як метою покарання слід розуміти заподіяння правопорушникові страждань і позбавлень (М. О. Беляєв, І. І. Карпець, В. Г. Смірнов і ін.) [12, с. 25; 13, с. 40; 14, с. 135], другі стверджували, що кара не є метою покарання, вона є сутністю покарання, бо твердження, що кара є метою покарання, означало б, що покарання є самоціллю (І. С. Ной, Н. А. Стручков, М. Д. Шаргородський і ін.) [10; 11; 15]. При чому деякі представники першої групи науковців підкреслювали, що заподіяння правопорушникові страждань і позбавлень здійснюється в якості відплати за вчинений ним злочин [12, с. 25]. Сьогодні такий радикальний підхід щодо визначення мети покарання не використовується в науковій літературі, адже застосування покарання чи стягнення не повинно розцінюватись як помста держави за непокору.

Якщо сьогодні ознайомитися з положеннями КК України, то помітимо, що перемогла перша точка зору, адже ч. 2 ст. 50 Кодексу закріплює, що покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами.

Якщо ж звернутись до положень ст. 23 КУпАП, то помітимо, що на момент прийняття кодексу переважала у науці і суспільстві друга точка зору. Тому і сьогодні адміністративно-деліктне законодавство закріплює, що адміністративне стягнення застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також з метою запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Не дивлячись на це, переконані, що кара (покарання) одна із основних цілей застосування адміністративних стягнень.

Розглянемо специфіку каральної функції права в залежності від цілей, які вона досягає, правових засобів, які вона залучає для досягнення поставленої мети, та результату, який повинен настати після її реалізації.

По-перше, головною ціллю каральної функції є застосування до особи заходу юридичної відповідальності (позбавлень морального, майнового та організаційного характеру), який пропорційний ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого нею протиправного діяння. При характеристиці цілі каральної функції адміністративно-деліктного права слід згадати про два важливі принципи адміністративної відповідальності – доцільності і невідворотності. Саме ці принципи допомагають зрозуміти особливість цілі, яку досягає каральна функція адміністративно-деліктного права в ході своєї реалізації. Так принцип доцільності адміністративної відповідальності вимагає відповідності між обраним заходом впливу на правопорушника і ступенем та характером суспільної небезпеки адміністративного правопорушення. Принцип невідворотності адміністративної відповідальності припускає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Невідворотність адміністративної відповідальності в основному залежить від налагодженої роботи правоохоронних органів та професіоналізму працівників, які вповноважені притягати до відповідальності і застосовувати санкції. Адміністративне правопорушення, на яке не відреагувала держава, завдає серйозну шкоду правопорядку. Адже безкарність правопорушника заохочує його на вчинення нових правопорушень і подає негативний приклад іншим нестійким особам [16, с. 25-27].

По-друге, правовими засобами реалізації карної функції адміністративно-деліктного права є адміністративні стягнення. Система адміністративних стягнень потребує сьогод-

ні свого вдосконалення, але, на жаль, в наукових працях та законопроектах представлено безліч шляхів такого вдосконалення – від залишення в цій системі всього двох видів адміністративних стягнень (попередження та штрафу) до значного розширення списку стягнень, серед яких пропонується передбачити, наприклад, анулювання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, анулювання сертифіката (свідоцтва), заборону політичної партії, примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян тощо [17]. За останні десять років система адміністративних стягнень поповнилася новими санкціями – громадські роботи (2008 р.), штрафні бали (2015 р.), позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (2015 р.), арешт з утриманням на гауптвахті (2015 р.), суспільно корисні роботи (2017 р.). Як бачимо, система адміністративних стягнень є динамічною. Це свідчить про те, що законодавець і науковці знаходяться у пошуку «ідеальної» системи заходів адміністративної відповідальності, яка б в цілому сприяла протидії протиправних діянь у нашому суспільстві. Дивує і той факт, що з цієї системи не вилучаються стягнення, які вже давно застаріли та не відповідають реаліям сьогодення. Мова йде про оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та про виправні роботи.

Наприклад, за змістом оплатне вилучення предмета складається із трьох взаємозалежних дій: а) примусового вилучення предмета у правопорушника; б) реалізації цього предмета в спеціально встановленому порядку; в) передачі вирученої суми колишньому власникові за винятком видатків на реалізацію вилученого предмета.

Механізм реалізації даного адміністративного стягнення такий, що має мінімум карного, виховного і профілактичного значення, але створює додаткові умови для корупційних схем та зловживань з боку органів державної влади, які залучені до процедури реалізації оплатного вилучення предмета.

У середині 80-х років, коли приймався КУпАП, передбачувалось, що виправні роботи будуть одним із суворих адміністративних стягнень. Адже воно накладається на осіб, які вчинили адміністративні правопорушення з підвищеним рівнем суспільної небезпеки, і полягає в тривалому за часом примусовому впливі на матеріальні інтереси правопорушника і у виховному впливі трудового колективу. Наприклад, сьогодні виправні роботи передбачені за вчинення дрібного викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП), поширювання неправдивих чуток (ст. 173-1 КУпАП), злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП), публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7 КУпАП) та інші протиправні діяння. Разом з тим, по-перше, існують суттєві обмеження щодо застосування даного стягнення, адже в Україні велика частка непрацевдатних та безробітних осіб, по-друге, виправні роботи втратили те соціальне значення, яке мали в радянський період, коли одночасно здійснювався вплив на моральну сферу правопорушника з боку трудового колективу і на його фінансову сферу з боку держави.

Разом з тим, в юридичній літературі можна знайти різні думки щодо розвитку системи адміністративних стягнень в Україні. Наприклад, О. В. Дуліна вважає, що система адміністративних стягнень у чинному законодавстві України про адміністративну відповідальність повинна бути, по-перше, різноманітною, тобто містити таку кількість адміністративних стягнень, яка б давала можливість альтернативного вибору для органів адміністративної юрисдикції, по-друге, розмір чи строк адміністративного стягнення повинен відповідати ступеню суспільної небезпеки протиправного діяння [18, с. 157-158].

Частково погоджуємося з цим висловом, адже дійсно наявність альтернативи свідчить про гнучкість адміністративно-деліктного законодавства, яке за допомогою великої палітри правових засобів досягає своїх цілей, одна з яких – це покарання правопорушника. Але сьогодні ст. 24 КУпАП закріплює занадто розгалужену систему стягнень, ефек-

тивність яких у досягненні цілей адміністративно-деліктного правового регулювання іноді зводиться до нуля. Це:

1) попередження (яке передбачається в поодиноких статтях Особливої частини КУпАП, а значить його застосовування зведено до мінімуму);

2) штраф (який є найбільш розповсюдженим і ефективним стягненням сьогодні);

3) штрафні бали (які не набули свого розповсюдження і про ефективність яких можна буде говорити лише після масштабного впровадження в правоохоронну діяльність технічних засобів з фіксації правопорушень);

4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (законодавець намагається даремне реабілітувати це стягнення радянських часів, але воно вичерпало всі свої карні та виховні можливості);

5) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення (має сфери, де широко і ефективно застосовується, але на практиці уповноважені на те органи дуже часто зловживають цим стягненням, що грубо порушує права і свободи людини і громадянина);

6) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами чи права полювання (це стягнення є достатньо ефективним правовим засобом адміністративно-деліктного права, адже не тільки карає правопорушника, чи виховує його, а й здійснює профілактичний вплив на його поведінку);

7) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (це стягнення є новим для адміністративно-деліктного права, а доречність його закріплення в КУпАП викликає сумніви);

8) громадські роботи (стягнення, яке є доволі розповсюдженим і ефективним в країнах Європи, в Україні поки що не стало розповсюдженим і ефективним із-за відсутності чітких механізмів його реалізації);

9) виправні роботи (це стягнення втратило свою актуальність для адміністративно-деліктного права ще в 90-х роках минулого століття, але законодавець його залишає в системі адміністративних стягнень);

10) суспільно корисні роботи (є новим для системи адміністративних стягнень, а тому про його ефективність говорити завчасно);

11) адміністративний арешт (якщо дрібне хуліганство та подібні адміністративні правопорушення з підвищеним ступенем суспільної небезпеки залишаються в межах адміністративно-деліктного права, то адміністративний арешт слід залишити в системі адміністративних стягнень);

12) арешт з утриманням на гауптвахті (наявність в КУпАП специфічної групи правопорушень, а саме, військових правопорушень, потребує і наявності специфічних засобів реагування на їх вчинення).

Взагалі ця проблематика заслуговує розгляду в межах окремої комплексної науково-дослідної роботи. Разом з тим, проведений вище бліц-аналіз дозволяє зробити висновок, що ефективними та такими, що в повній мірі відповідають принципу дотримання прав і свобод людини і громадянина, є лише наступні адміністративні стягнення: 1) штраф; 2) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 3) адміністративний арешт; 4) арешт з утриманням на гауптвахті.

У зв'язку з цим слушними є думки О. В. Стукаленко, яка досліджуючи проблеми адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства стосовно цього зазначає, що для вдосконалення системи адміністративних стягнень у сфері земельних відносин необхідно:

– переглянути діючу систему адміністративних стягнень, вилучаючи з неї такі, фактична можливість застосування яких взагалі на сьогодні відсутня, і замінити їх стягненнями, застосування яких буде дійсно дієвими;

– переглянути й узгодити з вимогами сьогодення властивості адміністративних стягнень, які існують вже протягом тривалого часу та яким і надалі належатиме преважуюча роль (наприклад, уніфікувати методику визначення розмірів адміністративних штрафів, переглянути їх розміри у контексті зниження матеріального добробуту населення країни) [19, с. 176-177].

Отже система адміністративних стягнень характеризується тенденціями щодо постійного розширення свого арсеналу і не характеризується тенденціями щодо оптимізації існуючих адміністративних санкцій, хоча для цього існують всі необхідні передумови.

При характеристиці заходів каральної функції адміністративно-деліктного права хочемо звернути увагу ще на один аспект. Наприклад, Л. В. Багрій-Шахматов, при характеристиці функції кримінального закону, зазначає, що каральна функція полягає не тільки в реалізації покарання, а і в застосуванні інших кримінально-правових заходів [20, с. 47]. Мова йде про примусові заходи медичного характеру, спеціальну конфіскацію та примусові заходи виховного характеру.

Тобто Л. В. Багрій-Шахматов до правових заходів реалізації каральної функції кримінального закону відносить не тільки покарання, а і інші кримінально-правові заходи примусу, які застосовуються до правопорушників.

Якщо звернутися до положень КУпАП, то помітимо, що подібні заходи примусу передбачені і в адміністративно-деліктному законодавстві. Це заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП), направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (ст. 39-1 КУпАП), а також накладення на правопорушника обов'язку відшкодувати заподіяну майнову шкоду (ст. 40 КУпАП). Разом з тим, основна мета закріплення заходів в адміністративно-деліктному законодавстві, передбачених статтями 24-1 і 39-1 КУпАП, та основна мета їх реалізації – це виховання осіб у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків і відповідальності перед суспільством. А тому доречно ці заходи розглядати у контексті розкриття змісту виховної функції адміністративно-деліктного права. Основна ж мета закріплення в адміністративно-деліктному законодавстві заходу, передбаченого ст. 40 КУпАП, та основна мета його реалізації – це компенсація заподіяної в результаті вчинення адміністративного правопорушення шкоди. А тому, цей захід слід розглядати у контексті розкриття змісту компенсаційної функції адміністративно-деліктного права.

Дискусійне визначення каральної функції адміністративного права пропонує Ю. В. Пирожкова. Вона вважає, що каральна функція знаходить прояв, по-перше, у встановленні санкцій за адміністративні правопорушення, по-друге, у чіткому визначенні адміністративно-правових заборон, по-третє, у передбачених охоронювальних юридичних фактах тощо [2, с. 231-232]. Погоджуємося з тим, що каральна функція знаходить прояв у встановленні санкцій за адміністративні правопорушення, і то, якщо визнати той факт, що адміністративні санкції, які застосовуються до юридичних осіб, теж є заходами адміністративної відповідальності. Якщо ж обмежитись виключно положеннями КУпАП, то каральна функція знаходить прояв у встановленні виключно адміністративних стягнень, а інші санкції, передбачені в КУпАП, до неї відношення не мають (ст.ст. 24-1, 39-1 і 40 КУпАП). Заборони ж є засобами реалізації обмежувальної функції і їх не потрібно залучати до змісту каральної функції адміністративно-деліктного права.

По-третє, наслідком реалізації каральної функції адміністративно-деліктного права є факт того, що порушник відчув на собі силу державного примусу та відбув чи відбуває адміністративне стягнення. Наприклад, О. М. Кревсун при характеристиці каральної функції покарання зазначає, що її реалізація тісно зв'язана з фактом призначення судом

певного виду покарання та його безпосереднім відбуванням, оскільки призначаючи покарання порушнику, держава тим самим карає її за вчинене діяння [21, с. 14].

Висновки. На підставі проведеного вище аналізу можна зробити наступні висновки.

Каральна функція права характеризується наступними ознаками: 1) метою каральної функції є застосування до особи заходу юридичної відповідальності (позбавлень морального, майнового та організаційного характеру), який пропорційний ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого нею протиправного діяння; 2) правовими засобами реалізації каральної функції є заходи юридичної відповідальності (покарання, стягнення та інші санкції); 3) наслідком реалізації каральної функції є факт того, що порушник відчув на собі силу державного примусу та відбув чи відбуває юридичну відповідальність.

Каральна функція адміністративно-деліктного права полягає у встановленні системи адміністративних стягнень, а також у їх застосуванні до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, таким чином, щоб накладене адміністративне стягнення відповідало ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого особою протиправного діяння.

Список літератури

1. Абрамов А. И. Понятие функций права. Журнал российского права 2006. № 2(110). С. 71–83.
2. Пирожкова Ю. В. Теория функций административного права: дис. ...д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 543 с.
3. Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. Москва: Проспект, 2009. 752 с.
4. Синюков В. Н. Функции права / Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва: Юристъ, 1997. С. 154-158.
5. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум, 2000. 704 с.
6. Щербина В. І. Функції трудового права: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Харків, 2009. 32 с.
7. Ситар І. М. Онтологічні функції права: монографія. Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2009. 240 с.
8. Зубков В. И. Уголовное наказание и его социальная роль: теория и практика. Москва: Издательство НОРМА, 2002. 304 с.
9. Козюбра М. І. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.
10. Стручков Н. А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. 288 с.
11. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. 160 с.
12. Беляев Н. А. Цели наказания и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях. Ленинград: Изд-во Ленинградского государственного университета, 1963. 186 с.
13. Карпец И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. Москва: Юридическая литература, 1973. 287 с.
14. Смирнов В. Г. Функции советского уголовного права. Ленинград: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1965. 188 с.
15. Ной И. С. Сущность и функции уголовного наказания в советском государстве. Политико-юридическое исследование. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1973. 193 с.
16. Миколенко О. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Харків: Одиссей, 2010. 368 с.
17. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 № 5558. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5. (дата звернення: 01.07.2017).
18. Дуліна О. В. Суб'єкти адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин: дис. ...канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 204 с.
19. Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспект): дис. ...канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2008. 210 с.
20. Багрий-Шахматов Л. В. Социально-правовые проблемы уголовной ответственности и формы ее реализации. Общая часть: Курс лекций. Одесса: АО БАХВА, 1996. 192 с.
21. Кривсун О. М. Покарання за злочин. Юридичний вісник України. 2016. № 34(1102). С. 14.

Стаття надійшла 25.03.2019 р.

А. Н. Миколенко, докт. юрид. наук, доцент, доцент кафедры
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ФУНКЦИЯ НАКАЗАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ПРАВЕ

Резюме

В статье раскрывается содержание и особенности реализации функции наказания административно-деликтного права, характеризуются недостатки современной системы административных взысканий и анализируются мнения ученых, которые предлагают авторские определения наказания как одной из целей применения правовых санкций.

Ключевые слова: административно-деликтное право, функции административно-деликтного права, функция наказания, административные взыскания.

О. М. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I.I. Mechnikov National University
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

FUNCTION OF PUNISHMENT IN ADMINISTRATIVE-TORTABLE LAW

Summary

The article reveals the content and features of the implementation of the function of punishment of administrative-tortable law, characterizes the shortcomings of the modern system of administrative penalties and analyzes the thoughts of scientists who propose copyright definitions of punishment as one of the goals of applying legal sanctions.

Key words: administrative-tortable law, functions of administrative-tortable law, function of punishment, administrative sanctions.