



принуждения. Проблемы применения советского права: Сб. ученых трудов Свердловского юрид. ун-та. Свердловск, 1973, с. 129.

20. Вершинина С. И. *О теории принуждения в правовой науке*. В журнале: Вектор науки ТГУ, 2009, № 2 (5), с. 29.

21. Chetruș U. *Rolul aplicării constrîngerii juridice în asigurarea ordinii de drept și a legislației în vigoare*. În: Revista Națională de Drept, 2007, nr. 11, p. 71.

22. Boboș Gh. *Teoria generală a dreptului*. Cluj-Napoca: Dacia Europa Nova, 1996, p. 154.

23. Cornean D. *Constrîngerea în drept*. Lugoj: Editura Dacia Europa Nova, 1999, p. 7-8.

24. Серегина В. В. *Государственное принуждение по советскому праву*. Воронеж, 1991, с. 48.

25. Вершинина С. И. *О теории принуждения в правовой науке*. В журнале: Вектор науки ТГУ, 2009, № 2 (5), с. 26.

26. Жумагулов М. И. *О сущности и понятии административно-правового принуждения*. В журнале: Государство и право, 2006, № 10, с. 24.

27. Макарейко Н. В. *Право и принуждение: к вопросу о взаимосвязи*. В журнале: Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право, 2003, № 2, с. 336.

28. Вершинина С. И. *О теории принуждения в правовой науке*. В журнале: Вектор науки ТГУ, 2009, № 2 (5), с. 25-26.

29. Нохрин Д. Г. *Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве*. Москва: Волтерс Клувер, 2009, с. 19.

30. Zubco V., Chetruș U. *Reflecții asupra esenței și particularităților constrîngerii juridico-statale*. În: Revista Națională de Drept, 2010, nr. 5-6, p. 62-65.

31. Гуцуляк В. И. *Административное право Республики Молдова. Учебник для юридических вузов и факультетов*. Кишинэу: Ed. Елена-В.И., 2007, с. 248-249.

32. Danilov A. *Constrîngerea ca metodă de dirijare în stat. Clasificarea măsurilor de constrîngere aplicate în domeniul asigurării ordinii de drept*. În: Analele Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare”. Ediția a IV-a, 2003, p. 166.

33. Лановая Г. М. *Принуждение в системе форм правоприменения*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2006, с. 15-16.

34. Chetruș U. *Rolul aplicării constrîngerii juridice în asigurarea ordinii de drept și a legislației în vigoare*. În: Revista Națională de Drept, 2007, nr. 11, p. 70.

35. *Теория государства и права*. Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Первалова. Москва: НОРМА-ИНФРА, 1998, с. 133.

36. Алексеев Н. Н. *Основы философии права*. СПб., 1999, с. 184.

37. Guțuleac V. *Drept contravențional*. Chișinău: ULIM, 2006, p. 72.

38. Макарейко Н. В. *Право и принуждение: к вопросу о взаимосвязи*. В журнале: Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право, 2003, № 2, с. 331.

39. Chetruș U. *Constituționalizarea și instituționalizarea principiilor de garantare a protecției drepturilor omului la aplicarea constrîngerii juridice în lumina integrării europene*. În: „Probleme actuale ale legislației naționale în contextul procesului integraționist european”, Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: CEP USM, 2008, p. 56.

40. Берешвили Л. Ш. *Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов*. Учебное пособие. Москва, 2000, с. 17-18.

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Татьяна КОЛОМОЕЦ,

доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Запорожского национального университета Юсуп КУРАЗОВ,  
соискатель Запорожского национального университета

### SUMMARY

In an article in a systematic way highlights the role and value of the warning as a form of administrative punishment as component of the system of administrative penalties. The emphasis of attention focused on the problems of low efficiency of its resource in the present conditions, the problems of legislative regulation of the reasons for its use, formulated proposals for the existence of the provisions of a modern law on administrative responsibility in preventing the use of the grounds.

**Key-words:** administrative penalty, legislation, prevention, resource, efficiency.

### REZUMAT

În articol, în mod sistematizat, sînt elucidate rolul și importanța avertizării ca tip de sancțiune administrativă, componentă a sistemului de sancțiuni administrative. Accentul se pune pe problemele ineficienței utilizării resurselor avertizării în condițiile actuale, pe problemele reglementării legale a principiilor de aplicare a acestei măsuri. Autorul formulează propuneri privind existența prevederilor în legislația actuală despre răspunderea administrativă în domeniul temeiurilor de aplicare a avertizării.

**Cuvinte-cheie:** sancțiune administrativă, legislație, avertizare, resursă, eficiență.

**Постановка проблемы.** В условиях кардинального обновления административно-деликтного законодательства, пересмотра системы субъектов административной ответственности, фактических, процедурных оснований последней, введение институтов уголовных проступков и, соответственно, модификации перечня административных проступков как основания административной ответственности актуальность приобретают проблемные вопросы формирования системы адекватных мер государственного реагирования на совершение соответствующих видов противоправных деяний, пересмотра потенциала каждого вида административного взыскания. Существенная активизация процессов, связанных с разработкой проекта нового отечественного кодифицированного административно-деликтного акта, свидетельствует о фактическом дублировании существующих нормативных положений относительно си-

стемы административных взысканий в целом и отдельных её разновидностей без, к сожалению, учета требований времени относительно модификации их ресурса. Это в полной мере применимо и по отношению к предупредению как самому «мягкому» виду административного взыскания, роль и значение которого в последнее время недооценивается как в обществе ученых-административистов, обоснованием чего в полной мере может послужить существенное «устарение» нормативных положений, определяющих основы использования ресурса этого вида взыскания, которые были фактически разработаны еще в 80-х годах XX ст. и с незначительными корректировками существуют и до сегодняшнего дня, их несогласованность с реальными условиями правоприменения.

**Актуальность темы.** Все это способствует постепенному «вытеснению» на практике предупреждения (что подтверждает статистика правонарушений) как реакции государства



на совершение административных правонарушений с незначительной степенью общественной вредности, при общей «позитивной» характеристике лица, совершившего такого рода правонарушение, при наличии обстоятельств, смягчающих административную ответственность, когда необходимо, прежде всего, превентивно-воспитательное реагирование с элементом публичного осуждения совершенного лицом проступка. Именно в таких ситуациях адекватным взысканием является предупреждение – вид воспитательного, превентивного взыскания, ориентированного, прежде всего, на личность самого правонарушителя с опосредованным влиянием на иных лиц с целью профилактики. Игнорирование использования предупреждения в конечном итоге способствует деформированию модели взаимоотношений государства и лица, совершившего вышеупомянутое административное правонарушение, неадекватности реакции государства на совершение противоправного деяния. Все это обуславливает необходимость углубленного исследования ресурса предупреждения как вида административного взыскания для формирования научного базиса перспективного законодательного закрепления основ эффективного использования потенциала этого вида административного взыскания в современных условиях.

В связи с этим, **цель** статьи – в систематизированном виде осветить роль и значение предупреждения как вида административного взыскания, с акцентом на проблемах низкой эффективности использования его ресурса в современных условиях, проблемах законодательного регулирования оснований его применения.

**Изложение основного материала исследования.** Необходимо отметить, что предупреждение, к сожалению, пристального внимания ученых-административистов в различные исторические периоды не привлекало, что обусловило отсутствие фундаментальных монографических работ соответствующего содержания, и, как следствие, фрагментарное законодательное регулирование оснований использования его ресурса. В основном, в наличии работы, непосредственно посвященные административной ответственности (например, работы В.

Колпакова, Л. Ковалю, Д. Лукьянца, А. Миколенко, А. Комзюка и др. [1]), административным взысканиям в целом (например, труды Н. Хорошак, У. Ляхович, И. Колиушко, С. Гончарука, С. Кивалова, Е. Додина и др. [2]), административно-деликтному производству (например, работы С. Стеценко, О. Кузьменко, Н. Тищенко и др. [3]), в которых предупреждение исследуется фрагментарно, в аспекте более комплексных вопросов. Однако ресурс предупреждения своеобразный, комплексный, его роль и значение в системе административных взысканий уникальны, как и история его развития, специфика законодательного закрепления.

В современном виде предупреждение появилось в законодательстве Украины лишь в 30-40-х годах XX века в связи с принятием целого ряда постановлений ВЦВК и Совмина СССР, до этого известны его прообразы – «общественное осуждение», «общественный выговор», «замечание в присутствии судьи» и т.д. Официальная дефиниция появляется в законодательстве 40-50-х годов и в последующем дублируется в основных кодифицированных административно-деликтных актах. Будучи реакцией на совершение проступков «без намерения», «малозначительных» проступков, предупреждение (сначала вместе с общественными взысканиями публичного характера, а с 70-80-х годов XX в. самостоятельно) определяется как самое «мягкое» административное взыскание (например, работы Л. Ковалю, О. Якубы, И. Голосниченко и т.д.). Уяснение его преимущественно воспитательной, превентивной роли способствовало широкому его применению в период с 80 г. – к. 90-х годов XX в. в условиях «страха обычных граждан перед руководителем», «силой власти» [4] и стабильно низким уровнем благосостояния населения. В то же время кардинальные социально-экономические, политические реформационные процессы с середины 90-х годов XX в. способствовали изменению векторов в использовании ресурса предупреждения.

Устаревшие законодательные основания использования потенциала последнего, изменившиеся реальные условия правоприменения, снижение уровня правосозна-

ния и правовой культуры населения создали предпосылки для снижения эффективности применения предупреждения как вида административного взыскания. На сегодняшний день в наличии многочисленные разнообразные нормативные основания применения предупреждения как вида административного взыскания, противоречивость положений КоАП и других законодательных актов относительно оснований применения предупреждения, субъектов применения, лиц, к которым оно может применяться, устаревшая процедура реального использования его ресурса. Фрагментарная дефиниционная определенность предупреждения (ст. 26 КоАП) способствует упрощенному пониманию его комплексного характера.

Указание только на письменную форму его закрепления, к сожалению, не позволяет выделить его особенности в сравнении с другими видами административного взыскания. В этом аспекте обеспокоенность вызывает результат законопроектной деятельности, а именно дублирование в проекте нового кодифицированного административно-деликтного акта (в наличии несколько вариантов проектов, однако в части формулировки понятия предупреждения их положения идентичны) положений существующего КоАП, это вновь не будет способствовать эффективному использованию ресурса этого вида взыскания.

Вполне целесообразным предлагается заимствование опыта Российской Федерации в дефиниционной определенности предупреждения с акцентом на основания, цели его применения, лиц, применения к которым возможно. Вполне уместным является закрепление в определении предупреждения, как вида основного административного взыскания, что его основанием может послужить совершение физическим или юридическим лицом (унифицировать нормативные положения относительно субъекта административной ответственности) административного проступка незначительной общественной вредности, в т.ч. малозначительного, совершение такого рода проступка впервые, при наличии обстоятельств, смягчающих административную ответственность. Наличие таких обстоятельств в целом дает возможность субъекту



рассмотрения дела выбрать адекватную меру государственного реагирования, ориентируясь, прежде всего, на личность правонарушителя, его перевоспитание и превенцию. Определенность дефиниции определенным образом будет способствовать и прозрачности процедурного аспекта ресурса предупреждения – четкое фиксирование оснований, субъектов применения (судебное и внесудебное применение), оперативность, экономность (минимизация затрат времени, человеческих и материальных ресурсов), публичность процедуры – залог максимально эффективного применения предупреждения как вида административного взыскания.

Выбирая этот вид взыскания, уполномоченное лицо ориентируется, прежде всего, не на наказание правонарушителя (элемент кары минимизирован), а на воспитательное и превентивное влияние на него, при этом превентивный элемент цели предупреждения дополнительно ориентируется и на других лиц (общая превенция). Существенного корректирования требует усиление публичного эффекта процедуры применения предупреждения. В этом аспекте целесообразным представляется направление копии постановления о его применении по месту работы правонарушителя, освещение в СМИ и т.д. «Мягкость, легкость» характера предупреждения, по сравнению с другими видами административных взысканий, обусловлены его личностной ориентацией, отсутствием материального, экономического содержания, психологическим воздействием как на самого правонарушителя, так и на других лиц, в т.ч. потенциальных правонарушителей. Однако, для усиления воспитательно-превентивного эффекта предупреждения, повышение эффективности его применения целесообразным представляется введение института замены одного взыскания другим в случае необходимости, в т.ч. и личностно-материальными, материальными видами административных взысканий. К сожалению, анализ перспективного административно-деликтного законодательства, в т.ч. и кодифицированного, свидетельствует об игнорировании этого вопроса законодателем, а, следовательно, традиционным, устаревшем подходе к предупреждению, что

не способствует эффективности использования его ресурса.

В аспекте адаптации отечественного административно-деликтного законодательства к европейским нормативным стандартам, гармонизации отечественного, в т.ч. отраслевого, подотраслевого, законодательства целесообразным является изучение опыта зарубежных государств в нормативном регулировании этого вопроса (прежде всего, стран-государств ЕС, однако вполне обоснованным является и заимствование опыта других стран), нормативных стандартов ЕС и, с учетом специфики отечественного нормотворчества и правоприменения, формирование единого кодифицированного законодательного базиса для использования ресурса предупреждения как основного вида административного взыскания личностного, воспитательно-превентивного характера. Приемлемым, таким, которое соответствует отечественным нормотворческим традициям, представляется объединение в едином кодифицированном административно-деликтном акте материальных и процедурных норм, единых для всех субъектов административной юрисдикции.

Закрепление в таком акте принципов процедуры, которые согласовываются с европейскими аналогами, в т.ч. относительно обжалования постановления о применении предупреждения как акта публичной администрации, реализации дискреционных полномочий вышеупомянутым субъектом с учетом нормативных положений, содержащих оценочные понятия, дающих основания для реализации административного или судебного усмотрения, является неотъемлемой составляющей законопроектной, а в последующем и законотворческой деятельности в соответствующей сфере, способствующей эффективному использованию ресурса предупреждения как вида административного взыскания. Целесообразным является минимизирование закрепления в законодательстве, определяющем основания для использования ресурса предупреждения, оценочных понятий, дающих основания для субъективного толкования одного и того же факта различными субъектами по-разному. В связи с этим уместным

было бы закрепить понятия «административное взыскание», «малозначительное административное правонарушение», «административное правонарушение с незначительной степенью общественной вредности», определить критерии для признания деяния малозначительным, проступком с незначительной общественной вредностью (для их разграничения, принимая во внимание возможность освобождения от административной ответственности в случае совершения малозначительного деяния), кроме того целесообразно определиться с разграничением предупреждения от смежных понятий, таких как: общественное порицание, осуждение и другие (в научной литературе, к сожалению, еще встречаются случаи ошибочного их отождествления).

Для усиления публичного эффекта принуждения вполне приемлемым представляется законодательное закрепление участия лица, относительно которого оно выбирается как вид административного взыскания, при рассмотрении дела (в случае обычного производства) или на месте рассмотрения и применения (в случае упрощенного производства), с обязательным уведомлением его о правовых последствиях его применения (лицо считается таким, которое привлекалось в течение года с момента применения предупреждения), что также будет способствовать усилению воспитательно-превентивного эффекта предупреждения.

Все вышеперечисленное в комплексе со взвешенной законотворческой политикой в административно-деликтной сфере, повышением уровня правовой культуры населения, активизацией научных отраслевых исследований, в т.ч. относительно ресурса всех административных взысканий, их взаимосвязи (дополнение ресурса каждого вида взыскания, их взаимозаменяемость в случае возникновения обстоятельств, требующих этого), сосредоточением совместных усилий юристов-ученых и юристов-практиков относительно изучения эффективности каждого вида административного взыскания, условий, показателей ее критериев с акцентом на ее целевой, социальный, экономический и психологический аспекты, в конечном итоге позволит реально



оценить, с учетом требований времени, потребностей правоприменения, целесообразность дальнейшего сохранения того или иного взыскания, определить ориентиры использования его ресурса.

**Выводы.** Относительно предупреждения следует отметить, что своеобразие целевого назначения, оснований и последствий административной ответственности, в качестве реакции на совершение административных правонарушений с незначительной степенью общественной вредности, при наличии обстоятельств, смягчающих ответственность лица, которое в целом позитивно характеризуется, должно существовать взыскание с мощным воспитательно-превентивным характером, публичным эффектом. Таким взысканием, в случае модификации законодательных оснований, вполне может быть предупреждение, ресурс которого будет приведен в соответствие с требованиями реального правоприменения как адекватный вид государственной реакции на совершение определенной совокупности административных правонарушений, тем самым обеспечив эффективность существования предупреждения как вида современного административного взыскания.

#### Список использованной литературы:

1. Коваль Л.В. *Відповідальність за адміністративні правопорушення*. К.: Вища школа, 1975, с. 70-73; Колпаков В.К. *Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право)*: навч. посібн. К.: Юрінком Інтер, 2008, с. 99-101; Лук'янець Д.М. *Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання*: монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2006, с. 247-248; Комзюк А.Т. *Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації*: монографія Харків: Видво Нац. ун-ту внутр. справ, 2002, 336 с.
2. Хорошак Н.В. *Адміністративні стягнення за законодавством України*: монографія К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2004, с. 65-66; Гончарук С.Т. *Адміністративні стягнення (в запитаннях і відповідях)*: навч. посібн. К.: КМУЦА, 1998, с. 4-5.
3. Стеценко С.Г. *Адміністративне право України*: навч. посібн. К.: Атіка, 2009, с. 239-260; Кузьменко О.В. *Курс адміністративного процесу*: навч. посібн. К.: Юрінком Інтер, 2012, с. 139-176.
4. Кирич А.В. *Адміністративно-деліктне право (теорія і законодавельні основи)*: монографія. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012, с. 60-68.

## SOCIAL NATURE OF CRIMINALIZATION OF OFFENCES AGAINST THE AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES OF UKRAINE

Olena DONCHENKO,

Associate Professor of General Legal Disciplines and International Law of Department of Economics and Law of Odessa I.I. Mechnikov National University

#### SUMMARY

The paper analyzes the social nature and factors of criminalizing of offences against the authority of local government bodies.

**Key-words:** criminalization, the authority of local government bodies, social conditioning, historical, criminological, legal, international, social and psychological factors.

#### REZUMAT

În articol este caracterizat obiectul și factorii infracțiunilor împotriva autorității organelor de autoadministrare locală din Ucraina.

**Cuvinte-cheie:** criminalizare, organe de autoadministrare locală, condiții sociale, istoric, criminologic, legal, internațional, factori sociali și psihologici.

**Problem statement.** The social conditioning is determined by the availability of conditions of criminalization of certain socially dangerous acts. Exactly upon the availability of such conditions it is possible to state the reasonableness and social necessity of penal prohibition of the corresponding act. Generally, the determination of grounds and limits of the criminalization is one of the most important and disputable matter in the science of the criminal law. But it is uncontroversial that scientifically reasonable and consciously applied general rules and criteria of an assessment of validity of the criminal new law are the principles of criminalization called to provide efficiency and social conditioning of criminal legal rules [1, p. 208]. Therefore, to set up a correspondence of every criminal legal rule to the needs of the society is of considerable importance.

**Relevance.** The determination of the conditions of criminal responsibility for offences against the authority of local government bodies is of great importance in view of the fact that in the native criminal legal history we can observe numerous unequal attitudes of a legislator to the criminal legal protection of the authority of local government bodies.

The social conditioning and efficiency of criminal legislation, its rules and institutes represent a wide problem that can be studied from different sides, in different aspects, and directions. But its principle direction, aspect is a disclosure and study of factors that influence the creation of rules and institutes

of criminal legislation and its efficiency [2, p. 67].

There are different points of view regarding the general conditions of the criminalization in the theory of criminal law. In general, in this direction the scientific inquiry of scholars is very successful and the modern science of criminal law due to the researches of V. K. Gryshchuk, G.A. Zlobin, A. I. Korobieiev, V. M. Kudryavtsev, N.F. Kuznetsova, A. M. Yakovlev etc. is armed with sufficiently large set of factors, rules, and principles of assessment of act social danger level and reasons to refer it to penal acts [3, p. 76; 4, p. 75; 5, p. 1]. The modern scholars in their researches use different set of factors that determine establishment of criminal responsibility for any acts.

First of all, among the scholars there is no agreement of opinion concerning the name of these conditions. Some call them grounds [5, p. 62], others – principles [4, p. 71], third – criteria [6, p. 60; 7, p. 101-103], fourth – factors [8, p. 57]. The great majority of the scholars call them conditions. Besides the name the content of those conditions that are suggested by various scholars is different as well.

**The objective of the study** is to analyze principle factors that influence criminalization of offences against the authority of local government bodies. It should be noted that the conditions of criminalization of certain acts regarding the offences against the authority of local government bodies correspond to the general-theoretical conditions of the criminalization of socially dangerous acts. At the same time