

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ЦЕЛЕЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

Н. МАРИНЮК,

соискатель кафедры конституционного, административного права и административного процесса
Львовского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

This article analyzes national legislation, publications and information displayed in periodicals covering controversial issues related to setting goals administrative penalties for offenses. Consider the proposals of individual scientists regarding appropriate options in the administrative law of Ukraine of the term «administrative penalty» term «administrative punishment».

Speaking about the inevitability of punishment, the author uses statistics promulgated by the Ministry of Justice of Ukraine on the results of examination by courts of administrative corruption offenses in the period 2011-2012 years. This allows you to analyze the situation on the application of administrative and disciplinary sanctions for corruption offenses.

Key words: administrative, administrative responsibility, punishment, penalty, goals administrative penalties.

* * *

Статья посвящена анализу отечественного законодательства, научных публикаций и сведений, отраженных в периодических изданиях, освещающих дискуссионные вопросы, касающиеся определения целей административных взысканий за совершение правонарушений. Рассматриваются также предложения отдельных ученых о целесообразности замены в административном праве Украины термина «административное взыскание» термином «административное наказание».

Говоря о неотвратимости наказания, автор использует статистическую информацию, опубликованную Министерством юстиции Украины о результатах рассмотрения судами дел об административных коррупционных правонарушениях за период 2011-2012 гг. Это позволяет проанализировать ситуацию по применению административных и дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: административные правонарушения, административная ответственность, наказание, взыскание, цели административных взысканий.

Постановка проблемы. Современное развитие украинского общества и развитие демократического государства невозможны без дальнейшего совершенствования национальной правовой системы. Особенно актуальными являются вопросы исследования института административной ответственности, реализуемой путем наложения на правонарушителей административных взысканий. В то же время вопросы, связанные с определением целей административных взысканий, остаются дискуссионными в науке административного права и требуют проведения дальнейших научных исследований с учетом системных преобразований, сопровождающих процесс перехода от тоталитаризма к правовому государству.

Анализ исследований данной проблемы. Общетеоретические аспекты исследования административной ответственности отражены в работах как отечественных, так и зарубежных ученых: В. Б. Аверьянова, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, Е. В. Додина, И. А. Галагана, И. П. Голосниченко, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, А. И. Остапенко, В. Д. Сорокина, В. А. Шамрая, Х. П. Ярмаки и других. В то же время вопросы, посвященные определению целей административных взысканий, рассматривались фрагментарно.

Целью статьи являются анализ и обобщение взглядов и подходов ученых к вопросу определения целей административного взыскания в современном правовом поле.

Изложение основного материала исследования. Определяя задачи законодательства Украины об административных правонарушениях, статья 1 КУоАП к ним относит: охрану прав и свобод граждан, собственности, конституционного строя Украины, прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного порядка, укрепление законности, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции и законов Украины, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом [1, с. 5].

Сущность административной от-

ветственности проявляется в наложении административных взысканий на лиц, совершивших противоправные деяния. Административное взыскание представляет собой определенную законом меру наказания в виде определенных неблагоприятных мер морального, материального или физического характера, которая применяется в отношении субъекта административного проступка за его противоправное деяние.

Действующее законодательство рассматривает наказание как «меру ответственности», а все остальное касается цели применения этой меры. Целью административного взыскания, как указано в статье 23 КУоАП, является воспитание лица, совершившего административный проступок, в духе соблюдения законов, уважения к правилам общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административные взыскания характеризуются элементами репрессивного, воспитательного и предупредительного характера, как это следует из содержания ст. 23 КУоАП. Кроме того, их целью является защита общественной безопасности, собственности, установленного порядка



управления и других общественных отношений, охраняемых административными нормами. Каждое административное взыскание – это неблагоприятные юридические последствия, это своеобразное наказание за вред, причиненный проступком определенным общественным отношениям.

Говоря о цели, ее понимают как «то, к чему кто-то стремится, чего хочет достичь» [2, с. 661]. Цель административного взыскания носит комплексный характер.

Если исходить из понятия и целей административного взыскания, то их можно охарактеризовать как:

1) степень ответственности, то есть осуществление определенных репрессивных мер со стороны государства для того, чтобы виновный почувствовал определенные ограничения своих прав, страдания и т. д.;

2) воспитательную цель, то есть исправление и перевоспитание правонарушителя;

3) предупредительную цель, то есть профилактическое воздействие с целью недопущения совершения новых правонарушений со стороны наказанного лица (индивидуальная превенция правонарушений) и предотвращения совершения правонарушений со стороны других лиц (общая превенция правонарушений).

Стоит обратить внимание на то, что в науке административного права вопрос о воспитательной и предупредительной целях административного взыскания достаточно разработан и не вызывает особых противоречий, а в вопросе установления степени ответственности и соотношения ее с наказанием за совершенное деяние дискуссия продолжается. Имеют место взгляды относительно целесообразности замены понятия «взыскание» понятием «наказание». Так, В. К. Колпаков считает, что термин «наказание» более точно соответствует сущности принуждения, применяемого за совершение административных правонарушений, чем термин «взыскание». Любая мера ответственности за административное правонарушение содержит соответствующие ограничения в отношении прав и свобод субъекта ответственности. Эти ограничения и являются

наказанием [3, с. 45]. Указанную позицию поддерживает А. В. Когут, акцентируя внимание на том, что:

- среди признаков административного правонарушения ученые всегда выделяют такой признак, как наказуемость;

- с точки зрения языкового значения, термин «наказание» подходит ко всем видам административных взысканий, в то время как термин «взыскание» (который происходит от глагола взыскивать, что означает, в частности, заставлять оплатить что-либо) является не совсем удачным в отношении предупреждения и административного ареста;

- Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 января 2001 [4] в третьей главе предусмотрено применение к правонарушителям именно термина «административное наказание» [5, с. 292].

По нашему мнению, целесообразно придерживаться позиции законодателя, рассматривая наказание все же как меру ответственности, а не как наказание, поскольку это элемент, который присущ уголовным посягательствам (преступлениям).

Некоторую ясность при рассмотрении этого вопроса можно внести, обратившись к уголовному законодательству. Так, в ч. 2 ст. 50 УК Украины указано, что наказание имеет целью не только кару, но и исправление осужденных, а также предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и другими лицами [6].

В данном случае можно четко проследить, что такие понятия, как «наказание» и «кара», касаются скорее сферы уголовного права и криминалистики. В подтверждение этому стоит обратиться к специалистам в этой области, которые занимались исследованием исторического развития указанных понятий. Так, М. И. Бажанов, Ю. В. Баулин, В. И. Борисов и другие указывают, что проблема цели наказания интересовала многих ученых-юристов и философов, которые работали в области уголовного права в течение всего периода его развития. Многие предложенные ими концепции и теории не привели к однознач-

ному толкованию этой сложной проблемы. Однако среди их множества, как отмечают исследователи, можно выделить две основные группы:

а) абсолютные теории наказания (теории возмездия);

б) относительные теории наказания (теории достижения полезных целей). Представители абсолютных теорий (Кант, Гегель и их последователи) не видели в наказании никакого другого содержания, кроме единственной абсолютной идеи – цели возмездия за совершенное преступление. Как практическую реализацию сторонники этих теорий отстаивали необходимость законодательного закрепления различных систем пропорциональности преступления и наказания, отплаты равным злом за причиненное виновным зло. Сторонников относительных теорий объединяло то, что они видели смысл и полезность наказания в достижении какой-то конкретной цели. Так, сторонники теории устрашения (Бентам и др.) и теории психологического принуждения (А. Фейербах) считали, что наказание должно сдерживать других лиц от совершения преступлений, то есть выполнять цель общего предупреждения. Представители теории специального предупреждения отстаивали идею применения наказания исключительно для того, чтобы сам виновный не совершил нового преступления. Односторонность этих теорий не могла удовлетворить практиков. Поэтому в середине XIX в. появляются так называемые смешанные теории наказания. Общим для них является объединение идей нескольких абсолютных и относительных теорий о цели наказания, их сторонники в различных вариациях признают целями наказания: устрашение, возмездие, возмещение причиненного преступлением морального вреда, исправление, общее и специальное предупреждение. Однако больше всего дискуссий велось по вопросу о признании «карь» целью наказания. Разработчики нового УК Украины решили этот вопрос положительно, исходя из того, что цели наказания многогранны и такое толкование целей наказания соответствует самой



природе этого вида государственного принуждения [7, с. 341].

А. И. Миколенко, исследуя существующие в литературе определения понятия административного взыскания, обращает внимание на их «карательный» характер и выделяет следующие: во-первых, административное взыскание – это мера государственного принуждения, мера административной ответственности, установленной законом; во-вторых, административное взыскание – это мера ответственности, которая может быть применена органом административной юрисдикции только к лицу, признанному виновным в совершении административного проступка; в-третьих, административное взыскание – это мера ответственности, которая заключается в осуждении поведения правонарушителя и ограничении его личных благ, материальных и иных правовых интересов; в-четвертых, административное взыскание – это мера ответственности, которая применяется к правонарушителю с целью наказания, воспитания его в духе уважения к законам и предупреждения новых правонарушений, как со стороны самого правонарушителя, так и других лиц [8, с. 78]. Многообразие определений понятия административного взыскания в юридической литературе, по мнению автора, объясняется тем, что в этих определениях акцент делается то на одни, то на другие особенности, которые характеризуют указанное правовое явление.

Р. А. Калужный, А. Т. Комзюк, А.А. Погребной и другие, комментируя статью 23 КУоАП, указывают на то, что административные взыскания в определенной степени являются карательными, «штрафными» санкциями, потому что они, как правило, заключаются в лишении или ограничении определенных прав, благ. Этим достигается цель наказания нарушителя. За совершенный проступок гражданин либо лишается какого-то субъективного права (права управления транспортным средством), либо ограничивается его правосубъектность (административный арест), либо на него накладываются специальные «штрафные» обязан-

ности. Кроме потерь и ограничений, наказание влечет для нарушителя еще и состояние так называемой «административной наказанности» (аналогичной судимости в уголовном праве), которое существует в течение одного года со дня окончания исполнения взыскания. Однако указанные ученые отмечают, что в комментируемой статье законодатель акцентирует внимание на том, что главная цель административного взыскания – воспитание нарушителя, т. е. формирование у него привычки законопослушного поведения. Взыскание является средством воздействия на его сознание, с помощью которого лицу предоставляются навыки, стимулирующие добровольное сознательное выполнение им своих обязанностей. Ограничения, связанные с мерами административного взыскания, также осуществляют свое воспитательное воздействие, поскольку лицо в будущем стремится не повторять действий, которые влекут установление указанных ограничений [9, с. 53].

А. Т. Комзюк отмечает, что воспитательное воздействие на нарушителя осуществляет как сам факт наложения на него административного взыскания, так и специальные воспитательные меры, применяемые к нему во время выполнения некоторых взысканий. Так, например, во время отбывания исправительных работ осуществляется трудовое воспитание нарушителя, с лицами, подвергнутыми административному аресту, проводятся различные беседы и т. д. Применение мер административного взыскания имеет целью воспитание правонарушителя в духе соблюдения требований закона [10, с. 27].

Т. А. Голядова, исследуя соотношение понятий «мера административной ответственности» и «административные взыскания», указывает, что когда речь идет о мерах административной ответственности, то основной целью применения этих мер является воспитание правонарушителя в духе уважения и соблюдения требований Конституции и законов Украины, а все остальные функции, выделяемые учеными, носят лишь дополнительный характер [11, с. 87].

Д. М. Лукьянец указывает на не-

исследованность воспитательных свойств административной ответственности в целом и цели административного взыскания в частности, связывая это, с одной стороны, с изменением взглядов на роль административной ответственности в правовом регулировании общественных отношений, а с другой – со стремительным уходом от доминирующих в советские времена взглядов на возможность воспитания человека средствами юридической ответственности. В контексте рассмотрения данного вопроса автор исходит из того, что целью воспитания является создание таких качеств личности, которые обуславливают ее правомерное поведение, а само же правомерное поведение, в зависимости от мотивации, разделяет на социально активное, привычное, конформистское и маргинальное, которое на данном этапе развития общества считает доминирующим. Для обеспечения реального воспитательного воздействия на правонарушителя и равенства всех перед законом автор предлагает предусмотреть такой механизм, который сможет обеспечить соответствие административных взысканий в виде штрафа уровню фактических доходов правонарушителя и установить такие их размеры, чтобы интерес к избежанию административной ответственности преобладал перед интересом совершения административного правонарушения и, таким образом, удерживал бы лицо от его совершения. Еще одним направлением автор считает необходимость обеспечения абсолютного выполнения административных взысканий независимо от личных характеристик и имущественного положения правонарушителя. При этом важную роль может сыграть система замены взысканий с использованием такого их вида, как общественные работы [12, с. 91].

Соглашаясь с возможностью введения в перспективе предлагаемой системы замены взысканий (что уже частично имеет место в административном законодательстве Украины (ст. 325 КУоАП), все же возникает сомнение в возможности установления «фактических доходов правонарушителя», особенно при совер-



шении им коррупционных правонарушений.

По нашему мнению, именно неотвратимость наказания за совершенное правонарушение, которое реализуется путем выполнения правонарушителем наложенного на него административного взыскания (с учетом возможности замены взысканий, что должно способствовать их непосредственному выполнению), имеет более важное значение, чем установление «фактических доходов правонарушителя» (даже с использованием возможностей налоговых органов, что подчеркивает Д. Н. Лукьянец), тем более, что определение и назначение административного взыскания в части его индивидуализации является прерогативой суда (или другого органа юрисдикции), в пределах санкций конкретных статей Особой части КУоАП.

Стоит также учесть позицию М. С. Малеина: ответственность лица является выполнение обязанности под принуждением, а наступает она (ответственность) только тогда, когда такая обязанность является выполненной лицом [13, с. 139].

Согласно Закону Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» [14] за совершение коррупционного правонарушения к лицу, кроме оплаты штрафа, применяется также увольнение. В данном контексте обращает на себя внимание то, что в 2011 году судами Украины было принято решение по 1125 протоколам, в том числе – по 943 протоколам наложен штраф, однако лишь 216 человек (22,9% от количества оштрафованных) были уволены в связи с привлечением к ответственности за коррупционное правонарушение. В 2012 году судами было принято решение по 2626 протоколам, в том числе – по 1987 протоколам наложен штраф, однако лишь 551 человек (27,7% от количества оштрафованных) были уволены в связи с привлечением к ответственности за коррупционное правонарушение. Хотя в этой ситуации и наблюдается определенная положительная динамика, все же, считать такое положение дел удовлетворительным нельзя. Большое количество правонарушителей

продолжают работать, тем самым не испытав до конца (не отбыв в полном объеме) предусмотренной Законом ответственности. Это в определенной степени порождает у окружающих и самого правонарушителя чувство безнаказанности.

Учитывая вышесказанное, считаем необходимым предложить предусмотреть ответственность должностных лиц (руководителей) за невыполнение требований законодательства Украины об увольнении лиц, признанных виновными в совершении коррупционных правонарушений, путем внесения соответствующих изменений и дополнений в КУоАП. Введение данной нормы должно способствовать утверждению принципа неотвратимости наказания.

Заключение. Анализ наведенных в статье взглядов и позиций ученых по вопросу определения целей административного взыскания дает нам право утверждать, что они являются органически взаимосвязанными и взаимодополняющими, а также такими, которые обуславливают друг друга. Поэтому дальнейшие научные исследования должны охватывать всю совокупность их разнообразных проявлений, и рассматривать их нужно только комплексно.

Список использованной литературы:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 18 вересня 2011 року: (Відповідає офіц. текстів). – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 220 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.: іл.
3. Колпаков В. К. Досвід Росії і Казахстану щодо реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Підприємство, господарство і право. – 2003. – № 11. – С. 44–47.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

от 30 января 2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2001/12/31/admkodeks-dok.html>.

5. Когут О. В. Напрями удосконалення законодавчого регулювання адміністративних стягнень // університетські наукові записки. – 2007. – № 2 (22). – С. 291–296.

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 25/26. – Ст. 131.

7. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін. ; За ред. проф. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 480 с.

8. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие. – Х. : «Одиссей», 2004. – 272 с.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р. А. Каложний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.; – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

10. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

11. Голоядова Т. О. Поняття та види функцій адміністративної відповідальності // Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць / Керівник авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Одеса : «Фенікс», 2009. – Вип. 37. – 476 с.

12. Лук'янець Д. М. Про виховні властивості адміністративної відповідальності // Право України. – 2005. – № 10. – С. 89–92.

13. Малеин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Николай Сергеевич Малеин. – М. : Юрид. лит., 1985. – 192 с.

14. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI (набув чинності з 01.07.2011 р.) // Офіц. вісн. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.