

2. Голобутовський Р.З. Суддя як суб'єкт дисциплінарного провадження : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.З. Голобутовський ; Нац. авіаційний ун-т. – К., 2012. – 17 с.
3. Шевченко А.В. Дисциплінарна відповідальність суддів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / А.В. Шевченко ; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2013. – 19 с.
4. Члени ВРЮ та міжнародні експерти обговорили питання дисциплінарної відповідальності судді [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/dig7700.htm>.
5. Дисциплінарна відповідальність суддів: думки учасників дискусії у Львові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uba.ua/ukr/news/4340/>.
6. Відповідальність суддів у світлі нового законодавства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/vidprovidalnist_suddiv_u_svitli_novogo_zakonodavstva_ukrajini.html.
7. Теорія держави і права : [підручник] / за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2015. – 368 с.
8. Адміністративне право : [підручник] / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
9. Трудове право: [підручник] / за ред. В.В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – 496 с.
10. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (станом на 6 грудня 2016 р.) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375 (зі змін.).
11. Організація судових та правоохоронних органів : [підручник] / за ред. І.Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2013. – 448 с.
12. Бангалорські принципи поведінки суддів : Резолюція від 19 травня 2006 р. // Судова практика. – 2011. – № 4.
13. Кодекс суддівської етики, затверджений рішенням З'їзду суддів України від 24 жовтня 2002 р. (станом на 22 лютого 2013 р.) // Закон і Бізнес. – 2003. – № 5.
14. Міжнародні стандарти та найкращий досвід у галузі дисциплінарної відповідальності суддів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fair.org.ua/index.php/index/library/9>.
15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (станом на 21 грудня 2016 р.) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920 (зі змін.).

УСТИМЕНКО Є. В.,
кандидат юридичних наук,
прокурор відділу
(Генеральна прокуратура України)

УДК 342.9(477)

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ САНКЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

У статті проаналізовано категорію «санкція» в адміністративному праві як універсальну категорію, яка охоплює всі можливі прояви реагування з боку суб'єктів владних повноважень на протиправну поведінку інших суб'єктів, зокрема виокремлено її характерні ознаки.

Ключові слова: адміністративно-правові санкції, застосування адміністративно-правових санкцій, ознаки санкцій, адміністративне провадження, адміністративно-правове регулювання.

В статье проанализирована категория «санкция» в административном праве как универсальная категория, которая охватывает все возможные проявления реагирования со стороны субъектов властных полномочий на противоправное поведение других субъектов, в том числе выделены ее характерные признаки.

Ключевые слова: административно-правовые санкции, применение административно-правовых санкций, признаки санкций, административное производство, административно-правовое регулирование.



The article analyzes the category of «sanction» in administrative law as a universal category that covers all possible manifestations of the reaction of the subjects of power to the unlawful conduct of other entities, including its characteristic features.

Key words: administrative and legal sanctions, application of administrative and legal sanctions, signs of sanctions, administrative proceedings, administrative and legal regulation.

Вступ. Застосування різноманітних примусових заходів є одним із найбільш поширених засобів забезпечення законності і правопорядку у більшості сфер суспільних відносин. Владно-розпорядча діяльність неможлива без використання відповідних інструментів, які забезпечують додатковий вплив на адресатів норм адміністративного права з метою змусити їх виконувати правові та індивідуальні приписи суб'єктів владних повноважень. Різні аспекти використання засобів адміністративного примусу є предметом уваги науковців, проте науковим дослідженням у цій сфері властива певна однобічність. Якщо проблемам, наприклад, юридичної відповідальності в адміністративному праві приділено надзвичайно велику увагу, то питання застосування інших примусових заходів, насамперед припинювального, правовідновлювального чи компенсаційного характеру, розглядалися лише фрагментарно або побіжно.

Постановка завдання. Метою статті є отримання цілісного уявлення про роль та місце санкцій в адміністративному праві, оцінку їх ефективності та відповідності сучасним потребам державного регулювання взагалі та правового регулювання у багатьох сферах суспільних відносин зокрема, тому необхідною є систематизація знань про санкції в адміністративному праві та формулювання універсальної категорії, яка б охоплювала всі можливі прояви реагування з боку суб'єктів владних повноважень на протиправну поведінку інших суб'єктів, а також виокремлення її характерних ознак.

Результати дослідження. Термін «санкція», завдяки полісемантичності української мови, використовується у різних значеннях залежно від сфери використання. У тлумачних словниках зазначається, що санкція (лат. *sanction (sanctionis)* – непорушний закон) означає: 1) схвалення; 2) затвердження вищою інстанцією; 3) заходи впливу, покарання в разі порушення закону і т. д. [1, с. 786]. У перших двох значеннях термін «санкція» використовується у кримінальному процесі, наприклад, у таких конструкціях, як «санкція на обшук» чи «санкція на арешт». Більш поширеним є використання терміну «санкція» для позначення заходів різних видів юридичної відповідальності, наприклад, у таких категоріях, як «фінансові санкції», «штрафні санкції», «адміністративно-господарські санкції» тощо. У міжнародному праві термін «санкція» використовується для позначення заходів впливу на країну – порушника норм міжнародного права.

Як зазначає В.Ю. Орехов, у вузькому розумінні під терміном «санкція» в юридичній літературі прийнято розуміти: а) дозвіл на будь-які дії з боку особи, що наділена відповідною компетенцією (у такому разі без санкції є юридично неможливим вчинення відповідних дій, наприклад, обшуку); б) заходи юридичної відповідальності (стягнення матеріальної шкоди, пені, штрафу, позбавлення волі тощо); в) заходи попереджувального впливу (привід, арешт майна, знесення самовільно збудованих споруд і т. п.); г) заходи захисту (поновлення на роботі незаконно звільненого працівника, стягнення аліментів і т. і.); д) несприятливі наслідки, що настають у результаті неправомірної поведінки самого суб'єкта (позбавлення прав, ліцензій тощо) [2, с. 15–16].

Ще у дореволюційні часи М.М. Коркунов розмежував: 1) санкції, спрямовані на визнання недійсними дій, що порушують юридичні норми (*leges perfectae*); 2) санкції, які пов'язують із вчиненням правопорушення і передбачають невігідні для правопорушника наслідки (*leges plus quam perfectae*), причому такі невігідні наслідки мають два різновиди: цивільне стягнення на користь потерпілого та покарання, що покладається державною владою в інтересах суспільства; 3) санкції, які передбачають невігідні наслідки для правопорушника, проте самі дії порушника зберігають свою юридичну силу (*leges minus quam perfectae*) [3, с. 17].

Досить розповсюдженим термін «санкція» є у теорії права для позначення одного із структурних елементів норми права. У цій галузі правової науки панує думка, що норма права складається із трьох елементів: гіпотези, диспозиції і санкції. Гіпотеза є частиною правової норми, яка містить вказівку на конкретні життєві обставини, умови, за яких ця норма вступає в дію, реалізується. Диспозиція – це складова частина норми, у якій міститься саме правило поведінки, вказівки на права та обов'язки сторін – учасників правовідносин, що виникають і реалізуються на основі відповідної норми. І, нарешті, санкція як частина правової норми, у якій визначаються наслідки її порушення або невиконання, передбачаються заходи державного впливу стосовно її порушників [4, с. 386–387].

Таку думку поділяє більшість дослідників. Але зустрічаються і дещо відмінні позиції, серед яких можна звернути увагу на думку О.Е. Лейста, який писав, що «логічна структура» правової норми є додатком до норми права загальнотеоретичної, філософської формули будь-якої норми (як технічної, так і соціальної). Згідно із цією формулою особа, що знаходиться в певних умовах (гіпотеза), має ді-



яти згідно із законом, що діє в цих умовах (диспозиція), для уникнення певних негативних для особи наслідків (санкція). З огляду на зазначене, санкцію має будь-яка норма права, але це не означає, що санкція включається до складу окремо взятої норми. При цьому не має значення та обставина, що санкції тих або інших норм, що встановлені актом держави, вказані не в самих цих актах, а в інших, іноді стосовно інших галузей права [5, с. 20–22]. На нашу думку, наведена позиція О.Е. Лейста є більш коректною порівняно з попередніми, і в цьому контексті можна звернути увагу на особливість значної кількості деліктних норм, тобто таких, які встановлюють відповідальність за ті чи інші правопорушення. Ця особливість полягає в тому, що зазначені норми мають як мінімум двох адресатів і стосовно цих адресатів структурні елементи норми виконують різні функції.

Так, наприклад, відповідно до ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка у громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян, тягне за собою накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб [6].

Для громадянина перша частина норми виступає як диспозиція, а друга – як санкція. Тоді як для судді, який розглядає справу про адміністративне правопорушення, передбачене зазначеною статтею, перша частина норми є гіпотезою, а друга – диспозицією. Інакше кажучи, у разі вчинення особою діяння, що містить ознаки дрібного хуліганства (гіпотеза), суддя має застосувати до нього відповідне адміністративне стягнення (диспозиція). Санкція за невиконання диспозиції норми для судді міститься в іншому законі і може мати дисциплінарний характер.

Ще одним специфічним підходом до визначення змісту санкцій можна вважати підхід, відповідно до якого в рамках певного явища, крім заходів державного примусу, наявне ще й заохочення. Видатний правознавець Г. Кельзен із цього приводу пише: «Суспільний устрій може вимагати певної людської поведінки безвідносно до того, якими можуть бути наслідки виконання чи невиконання цих вимог. Такий устрій може, однак, вимагати певної людської поведінки і водночас пов'язувати із цією поведінкою надання якоїсь переваги, нагороди або ж – у випадку поведінки, що суперечить вимозі, – певне покарання (у найширшому розумінні цього слова). Принцип реагування на певну людську поведінку шляхом винагороди чи покарання є принципом відплати. Винагорода та покарання можуть бути об'єднані в понятті санкції. Хоча, звичайно, коли говорять про санкцію, мають на увазі не винагороду, а лише покарання, себто супровідне зло, що є наслідком певної поведінки і проявляється у вигляді позбавлення певних благ: життя, здоров'я, свободи, честі, майна» [7, с. 37].

Але якщо ми визнаємо санкцією заходи заохочення, буде втрачено зв'язок між розумінням санкції як елемента структури норми права і змістом самої санкції. У такому разі стає неможливим формулювання того, чим є санкція правової норми. Якщо стверджувати, що санкція правової норми містить наслідки її дотримання або недотримання, то втрачається сенс виділення такого елемента норми взагалі, оскільки він стає просто окремою нормою. Другим аргументом проти віднесення до санкцій заходів заохочення є те, що в адміністративно-правовій законотворчій практиці приклади такого заохочення практично відсутні. Інакше кажучи, санкція-заохочення уявляється значною мірою абстрактним поняттям.

Є очевидним, що підхід до визначення обсягу поняття «адміністративно-правова санкція» виключно через структуру норми права є досить спрощеним і таким, що дає доволі приблизне уявлення про зміст санкцій як таких. Єдиним позитивним моментом тут можна вважати те, що санкція як елемент норми містить інформацію про негативні для адресата норми наслідки невиконання або недотримання вимог диспозиції норми. Або, більш конкретно, санкція – це частина норми права, яка визначає заходи примусу, що застосовуються у разі порушення диспозиції [8, с. 156].

Адміністративно-правова санкція – це передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника і яка застосовується в адміністративному порядку. У такому розумінні не виникає суперечності між розумінням санкції як складової структури правової норми і змістовним наповненням цього елемента. Санкція як захід впливу міститься у частині адміністративно-правової норми з такою самою назвою.

Наведене визначення поняття «адміністративно-правова санкція» дає можливість виділити три функціональні види адміністративно-правових санкцій: компенсаційні, припинювальні і каральні. Акти реалізації адміністративно-правових норм, забезпечених адміністративно-правовими санкціями, представляють доволі складний комплекс послідовних дій, який відрізняється залежно від змісту і характеру санкцій. Так, наприклад, застосування санкцій карального характеру представляє собою найбільш складний процес, який у загальній теорії права отримав назву «юридична відповідаль-



ність». Застосування санкцій припинювального характеру в літературі отримало назву адміністративного припинення, а відповідні заходи – заходів адміністративного припинення. Також компенсаційні санкції проявляються через різноманітні заходи, які дають можливість усунути негативні наслідки вчинення правопорушення.

Слід зазначити, що у значній кількості актів адміністративного законодавства санкції не розділяються на заходи юридичної відповідальності, заходи припинення чи компенсаційні заходи. Так, наприклад, відповідно до ст. 33 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» у разі порушення банками законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб Фонд адекватно вчиненому порушенню застосовує до банків адміністративно-господарські санкції у вигляді письмового застереження або штрафу чи розпорядження про усунення порушень законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб. Накладення Фондом на банк адміністративно-господарської санкції у вигляді штрафу не звільняє банк від обов'язку усунути порушення [9].

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю, накладає на суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів – юридичних осіб – штрафи за порушення, передбачені абзацами 2 та 3 ст. 24 цього Закону [10]. Крім накладання штрафів, зазначених у вказаній статті, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю, може скасовувати або зупиняти дію відповідно до дозволу, висновку чи міжнародного імпортного сертифіката, який він надав такому суб'єкту господарювання, або скасовувати його реєстрацію в цьому органі як суб'єкта здійснення міжнародних передач товарів, наслідком чого є припинення дії всіх дозвільних документів та документів про гарантії, наданих такому суб'єкту та чинних на день скасування реєстрації.

Наведені приклади наочно ілюструють, що в рамках однієї статті закону зібрані адміністративні санкції різної правової природи, і такі приклади є доволі численними.

Запропоноване вище визначення поняття «адміністративно-правова санкція» уможливило виділення характерних ознак адміністративно-правових санкцій, які дають можливість відмежувати їх від споріднених правових явищ.

Першою ознакою адміністративно-правових санкцій можна вважати те, що всі вони є проявом реакції уповноваженого суб'єкта на вчинення правопорушення певною особою. Без факту правопорушення не може відбуватись застосування будь-яких санкцій. Можна сказати, що правопорушення є необхідною підставою застосування санкцій.

Другою ознакою адміністративно-правових санкцій є те, що вони реалізуються через процедуру правозастосування виключно уповноваженими на те суб'єктами. Застосування адміністративно-правових санкцій є проявом реалізації уповноваженим суб'єктом наданих йому владно-виконавчих повноважень, що є підтвердженням адміністративно-правової природи таких санкцій.

Третя ознака адміністративно-правових санкцій прямо випливає із другої і полягає в тому, що застосування санкцій здійснюється у процесуальній формі. Принцип законності, викладений у ч. 2 ст. 19 Конституції України, вимагає, щоб усі державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діяли виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України [11]. Це положення є прямою вказівкою на необхідність процесуального регулювання правозастосовної діяльності суб'єктів владних повноважень, тобто надання такій діяльності процесуальної форми. На думку сучасних дослідників, процесуальна форма – це сукупність правил, але не будь-яких правил, а правил процедури, яка представляє собою послідовність певних дій, має нормативну модель свого розвитку і спрямована на досягнення певних цілей [12, с. 100].

Четверта ознака адміністративно-правових санкцій зводиться до наявності специфічної мети їх застосування, яка полягає в усуненні причин та наслідків протиправного діяння вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми. Інакше кажучи, мета застосування адміністративно-правових санкцій полягає у відновленні порушеного протиправним діянням правопорядку.

П'ята ознака адміністративно-правових санкцій відображає зміст діяльності щодо досягнення згаданої вище мети їх застосування, а саме усунення наслідків протиправного діяння, його припинення або покарання правопорушника.

Нормами про санкції в адміністративному праві регулюється дійсно цілий вид суспільних відносин, а саме відносини із приводу реакції уповноважених суб'єктів на різноманітні правопорушення, про що нами вказувалось у відповідному визначенні поняття «адміністративні санкції». Оскільки з погляду структури норми права адміністративна санкція може розглядатися і як санкція стосовно правопорушника, і як диспозиція щодо суб'єкта, який уповноважений її застосовувати, існує окремий механізм реалізації санкцій. Цей механізм проявляється в існуванні відповідних проваджень із застосування санкцій.



Висновки. Отже, у правовому регулюванні адміністративних санкцій спостерігаються практично всі ознаки, які в науці визнаються притаманними інститутам у межах відповідної галузі права, зокрема адміністративного. Такий підхід значною мірою усуває неоднозначність, що існує в науці адміністративного права, щодо виділення інститутів адміністративного права. Більшість учених-адміністративістів визнає існування інституту адміністративної відповідальності, проте не згадує про існування інших проявів юридичної відповідальності, яких дуже багато в законодавстві, що виступає джерелом адміністративного права. Обділено увагою і питання інституалізації значного масиву норм, якими регулюються відносини щодо припинення протиправної діяльності, і саме визнання того, що повноцінним інститутом адміністративного права є саме адміністративні санкції.

Єдиним дискусійним питанням у цьому сенсі може бути питання про віднесення до складу інституту адміністративних санкцій норм, якими регулюється провадження щодо їх застосування. На нашу думку, процедурні (процесуальні) норми, якими регулюється порядок застосування санкцій, є невід'ємною частиною цього інституту, оскільки вони не мають самостійного значення без санкцій. Нормами провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення регламентується насамперед діяльність уповноважених суб'єктів щодо виявлення підстав застосування санкцій, щодо безпосереднього застосування санкцій та їх практичної реалізації. Відтак, якщо винести санкції за межі проваджень, самі ці провадження втрачають сенс. Власне існування проваджень обумовлене існуванням санкцій як таких, і вони є відображенням механізму реалізації останніх. Більше того, як показує практика правового регулювання деліктних відносин, іноді буває так, що санкції встановлюються законодавством, а відповідні процесуальні норми щодо їх застосування з'являються пізніше у підзаконних актах, проте ніколи не буває навпаки.

Список використаних джерел:

1. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / [уклад. : Н.Д. Кусайкіна, Ю.С. Цибульник] ; за заг. ред. В.В. Дубічинського. – Х. : Школа, 2006. – 1008 с.
2. Орехов В.Ю. Санкції у праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.Ю. Орехов ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 22 с.
3. Проблеми правової відповідальності : [монографія] / [Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, Л.М. Баранова та ін.] ; за ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. – Х. : Право, 2014. – 348 с.
4. Марченко М.Н. Теория государства и права : [учебно-методическое пособие] / М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2001. – 640 с.
5. Лейст О.Э. Санкции в советском праве / О.Э. Лейст. – М. : Госюриздат, 1962. – 238 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Кельзен Г. Чисте правознавство: Проблема справедливості / Г. Кельзен ; пер. з нім. О. Мокровольського. – К. : Юніверс, 2004. – 496 с.
8. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права : [навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою)] / Л.А. Луць. – К. : Атіка, 2008. – 412 с.
9. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 50. – Ст. 564.
10. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 549-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 23. – Ст. 148.
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2003. – 240 с.

