

УДК 342.951

М.О. КЕРЕЗОРА, Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка

ФУНКЦІЇ ПОПЕРЕДЖЕННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Ключові слова: попередження, стягнення, правопорушення, відповідальність, мета, функція

Попередження, виступаючи одним із різновидів основних адміністративних стягнень, за частотою застосування посідає друге місце після штрафу [1]. Поряд із застосуванням до фізичних осіб, попередження застосовується також і до осіб юридичних на підставі положень окремих законів.

Функції попередження в системі адміністративних стягнень нормативно не визначені. Власне кажучи, функції адміністративних стягнень та адміністративної відповідальності також не отримали нормативного закріплення. У чинному адміністративно-деліктному законодавстві мова йде лише про мету застосування адміністративних стягнень.

Питання застосування попередження за вчинення адміністративних правопорушень знайшли своє відображення у працях, зокрема, Д.М. Бахраха, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.Є. Луньова, І.В. Максимова, О.І. Миколенка, О.М. Якуби. В адміністративно-правовій науковій літературі зазначеним питанням присвячено лише окремі публікації у періодичних виданнях (Б.В. Дрейшев [2], О.В. Кірін [3]). Тому відсутність предметних досліджень монографічного характеру зумовлює актуальність дослідження попередження в системі адміністративних стягнень взагалі, та його функцій зокрема.

Як зазначає В.В. Копейчиков [4, с.164], усі стягнення, будучи пов'язаними між собою, утворюють єдину систему, що базується на підставах і меті їх застосування, можливості їх взаємозаміни. Д.М. Бахрах [5, с.356] зазна-

чає, що всі стягнення, закріплені у Кодексі про адміністративні правопорушення тісно пов'язані між собою і утворюють єдину систему. Їх, перш за все, об'єднує загальна мета: захист правопорядку, вплив на осіб, що вчинили адміністративні порушення, запобігання вчиненню нових порушень. За змістом кожне стягнення є карою, мірою відповідальності, що призначається за адміністративні делікти; застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності, створює несприятливі юридичні наслідки.

У ст.23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [6] («Мета адміністративного стягнення») зазначено, що адміністративне стягнення застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

У літературі [7, с.260] звертається увага на такі функції адміністративної відповідальності: виховну, регулятивну, каральну, превентивну, альтернативну, правовідновлюючу (компенсаційну).

Викладене вимагає зробити однозначний висновок – зміст мети і функцій адміністративних стягнень відрізняється один від одного.

Як відзначає О.Т. Зима [8, с.62–64], поняття мети і функцій адміністративної відповідальності тісно пов'язані між собою, часто пересікаються, і іноді виникає ілюзія їх злиття, поєднання, однак під метою відповідальності слід розуміти очікуваний наслідок, кінцеві результати, що будуть отримані в майбутньому, а під функціями основні напрямки, форми діяльності, через які досягається ця мета, в яких власне, виявляється призначення відповідальності.

Тобто за мету юридична відповідальність має захист існуючого суспільного ладу і правопорядку. Коли говорять про мету юридичної відповідальності в вузькому розумінні, тоді вона зводиться до покарання і перевиховання правопорушників. З однієї сторони

юридична відповідальність охороняє суспільство і забезпечує гарантований йому спокій, а з іншої правопорушнику, так би мовити, допомагають засвоїти певні правила життя в цьому суспільстві.

А.Т. Комзюк [9, с.27–28] зазначає, що головна мета адміністративного стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законослухняної поведінки. Виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Так, наприклад, під час відбування виправних робіт здійснюється трудове виховання порушника; з особами, підданими адміністративному арешту, проводяться різні бесіди тощо.

Загальна мета запобігання вчиненню нових правопорушень з боку правопорушника та інших осіб досягається головним чином завдяки настрашці, яка утримує нестійких осіб від вчинення адміністративних проступків.

Крім попередження нових правопорушень як з боку осіб, притягнених до адміністративної відповідальності, так і інших осіб, адміністративна відповідальність виконує функцію попередження найбільш суспільно небезпечних діянь – злочинів. Як відзначають кримінологи, притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення незначних правопорушень виступає складовою цілісної системи індивідуальної профілактики злочинності, а адміністративний примус в цілому виступає провідним з методів індивідуального попередження злочинів [10, с.461–465].

Найбільш широко функції адміністративних стягнень ототожнюючи їх з метою останніх окреслюють З.Р. Кисіль та Р.В. Кисіль [11, с.67], які до останніх відносять:

- покарання правопорушника;
- припинення протиправного вчинку;
- відновлення правовідносин, порушених проступком;
- виправлення, виховання правопорушника;
- попередження можливих нових проступків;

– відшкодування завданих правопорушенням збитків.

Враховуючи мету статті, вважаємо за можливе взяти наведене вище коло функцій адміністративної відповідальності (стягнень) за основу і перейти до визначення функцій попередження в системі адміністративних стягнень.

Сутність попередження як адміністративного стягнення полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найменш суворе адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки. Воно спрямоване на поінформування правопорушника, що його поведінка носить антигромадський характер і засуджується нормами адміністративного права, і що йому слід припинити вчинення таких дій, в протилежному випадку він буде притягнутий до більш суворого покарання. Це офіційне попередження правопорушника стосовно недопустимості таких дій у майбутньому [7, с.290].

Аналізуючи функції, які покладаються на попередження в системі адміністративних стягнень, перш за все, звернімо увагу на виховний вплив, який реалізується під час притягнення до адміністративної відповідальності.

З цього приводу зупинімось на двох стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення – складання протоколу і розгляд справи.

Пропорушник, відповідно до змісту ст.254 КУпАП, повинен бути присутнім під час складання протоколу. За його відсутності складання протоколу є неможливим (окрім випадків складання протоколу за матеріалами перевірки і наступного ознайомлення особи зі змістом протоколу – наприклад, у справах про адміністративні корупційні правопорушення). Розгляд справ про адміністративні правопорушення, згідно вимог ст.268 КУпАП, проводиться у присутності особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від

неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Таким чином, виховний вплив на правопорушника чиниться під час складання протоколу (проведення адміністративного розслідування) та розгляду справи шляхом роз'яснення йому окремих положень законодавства, усвідомлення ним, що вчинене діяння є суспільно шкідливим, про нього дізнались треті особи, що представляють інтереси держави, у зв'язку з чим він притягається до відповідальності, а його поведінка піддається суспільному осуду.

За таких умов велике значення має дотримання принципу законності представниками органів адміністративної юрисдикції. Проте, лише у 2009 році за фактами фальсифікації матеріалів справ про адміністративні правопорушення, недодержання вимог закону в адміністративному провадженні прокурорами порушено 248 кримінальних справ [12].

У зв'язку з цим важливо забезпечити дотримання контрольно-наглядовими органами та органами адміністративної юрисдикції дотримання процедур реалізації адміністративної відповідальності. В іншому випадку, не лише застосоване адміністративне стягнення не виконує свої функції, але й не досягається і мета адміністративної відповідальності. Натомість відбувається девальвація авторитету органів державної влади.

Виконання такого стягнення як попередження, відповідно до ст.306 КУпАП, проводиться шляхом оголошення постанови порушнику органом, який її виніс. У такому випадку виховний вплив попередження реалізується через усвідомлення правопорушником факту, що впродовж року з моменту ухвалення відповідної постанови, вчинення однорідного правопорушення виступає обставиною, яка обтяжує відповідальність.

Викладене дозволяє віднести до функцій, які виконує попередження в системі адміністративних стягнень, наступні:

- покарання правопорушника;
- припинення протиправної поведінки;
- відновлення попереднього правомірного стану.

Додатковими функціями попередження, які дозволяють у повній мірі реалізувати функцію покарання виступають:

- функція виховання правопорушника;
- функція загальної превенції;
- функція індивідуальної превенції.

На теперішній час в адміністративно-деліктному законодавстві України існує дві системи адміністративних стягнень:

- 1) ідеальна, яка зафіксована в ст.24 КУпАП;
- 2) реальна, що існує на практиці.

Реальна система адміністративних стягнень виходить далеко за межі КУпАП, що обумовлено некодифікованістю законодавства про адміністративну відповідальність як фізичних, так і юридичних осіб.

У зв'язку з цим доцільним є аналіз змісту окремих нормативних актів, які поряд з КУпАП передбачають застосування до правопорушників такого стягнення як попередження.

Перш за все, звернемо увагу на Митний кодекс України [13]. Останній за порушення митних правил передбачає можливість застосування попередження. Порядок його застосування і виконання відповідного рішення відповідає загальним положенням КУпАП.

Серед законів України, які передбачають можливість застосування попередження до юридичних осіб при вчиненні адміністративного правопорушення, варто відзначити Закон України «Про об'єднання громадян» [14]. У ст.29 останнього зазначається, що при вчиненні об'єднанням громадян правопорушення, яке не тягне за собою обов'язкового застосування іншого виду стягнення, передбаченого цим Законом, виноситься письмове попередження.

Таким чином, застосування попередження до об'єднань громадян виконує функцію покарання, припинення правопорушень, які тривають, попередження вчинення як аналогічних так і більш значних правопорушень.

Щодо виховання правопорушника, то зазначена мета у провадженнях з притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб недосяжна, оскільки сама природа юридичної особи виключає такі категорії як

воля і поведінка. Моделювання поведінки фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи не виключається, проте, це вже є впливом на іншого суб'єкта, відповідальність якого може наступати за іншими нормами паралельно з відповідальністю юридичної особи.

Поряд із законом «Про об'єднання громадян», застосування попередження у якості адміністративного стягнення передбачено Законом «Про телебачення і радіомовлення» [15]. Відповідно до ч.7 ст.72 рішення про оголошення попередження приймається у разі першого порушення законодавства чи умов ліцензії телерадіоорганізацією або першого порушення законодавства провайдером програмної послуги.

Поряд із цим, від реакції правопорушника на винесене попередження залежить суворість заходів впливу, які будуть застосовуватись у майбутньому до телеорганізації. Так, у ст.72 зазначено, що рішення про стягнення штрафу приймається:

– якщо після винесення попередження відповідні порушення не були усунені;

– якщо телерадіоорганізація за час після видачі (продовження) ліцензії вже отримала не менше трьох попереджень;

– якщо провайдер програмної послуги за час після сплати ним попереднього штрафу вже отримав не менше трьох попереджень.

Якщо порушення не були усунені після попередження та стягнення штрафу, Національна рада подає до суду справу про анулювання ліцензії на мовлення телерадіоорганізації або справу про скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги.

Таким чином, попередження, що застосовується до телеорганізацій у разі вчинення останніми правопорушення, виконує функції покарання, припинення правопорушення, відновлення попереднього правомірного стану, а також попередження вчинення як аналогічних так і більш значних правопорушень.

Серед широкого розмаїття законів про адміністративну відповідальність, які діють паралельно із КУпАП та Митним кодексом, застосування заходів впливу, схожих із

попередженням, передбачено Законами «Про банки і банківську діяльність» [16] та «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [17]. В останніх закріплені такі заходи впливу як:

– «письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невинуватих витрат банку, обмеження невинуватих високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій» (далі – «письмове застереження»);

– «зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення» (далі – «зобов'язання»).

Перш ніж вести мову про особливості функцій зазначених заходів впливу, ідентифікуємо останні як адміністративні стягнення, тожні попередженню.

У навчальній правничій літературі щодо адміністративних стягнень пропонується широкий підхід, а саме, розгляд в якості поєднання таких заходів впливу за порушення адміністративно-правових норм: а) адміністративних стягнень; б) заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх; в) дисциплінарних стягнень; г) заходів відповідальності юридичних осіб; г) санкцій, які накладаються на органи публічної адміністрації за порушення ними прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [7, с.251–252].

Щодо заходів впливу, які застосовуються до юридичних осіб, адміністративно-правова наука вже давно обґрунтувала їх належність до адміністративних стягнень [18, с.40; 19, с.98; 20, с.594–604]. В одному з останніх монографічних досліджень з питань адміністративної відповідальності обґрунтовано, що фінансове, банківське, податкове, бюджетне, екологічне законодавство може захищатись і фактично захищається лише традиційними видами юридичної відповідальності, у тому числі адміністративною [21].

Безумовно, є й інші позиції, але окреслення їх змісту виходить за межі даної статті.

Тому вважаємо цілком обґрунтованим визначення правової природи «письмове застереження» і «зобов'язання» в якості адміністративних стягнень.

Поряд із цим, варто також встановити тип відносин між такими адміністративними стягненнями як попередження – однієї сторони, «письмове застереження» і «зобов'язання» – з іншої.

Авторський аналіз положень чинного законодавства і теоретичних надбань науки адміністративного права дозволяють в якості ознак, що характеризують попередження як адміністративне стягнення, виділити наступні.

1. Попередження представляє собою офіційний осуд вчинку від імені держави.
2. Попередження застосовується за незначні правопорушення.
3. Попередження містить у собі вимогу припинити протиправні дії.
4. Попередження вимагає відновлення попереднього правомірного стану.
5. Застосування попередження передбачає перебування в стані адміністративної покараності.
6. Попередження передбачає можливість застосування у майбутньому більш суворих стягнень.

Для ідентифікації «письмового застереження» як адміністративного стягнення, тождного попередженню, проаналізуємо зміст «Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства» [22] (у зв'язку з тим, що у Законі «Про банки і банківську діяльність» підстав і порядку застосування заходів впливу не визначено) на предмет відповідності наведеним вище ознакам попередження.

У Положенні зазначається, що у разі потреби висування до банку вимоги щодо усунення порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку Національний банк застосовує до банку письмове застереження. Більш детально, але не вичерпно, підстави застосування «застереження» визначені у підпунктах «а»–«и» пункту 1.2. Положення. Власне на необхідність їх

усунення і звертається увага у письмовому застереженні.

Банк повинен протягом п'яти робочих днів з часу отримання письмового застереження подати Національному банку відповідь із зазначенням строку, протягом якого він зобов'язується вирішити виявлені проблеми та усунути порушення.

Тобто «письмове застереження» представляє собою офіційний осуд вчинку від імені держави в особі одного з її органів – Національного банку і містить у собі вимогу припинити протиправні дії та вимагає відновлення попереднього правомірного стану.

У разі невиконання банком вимог щодо усунення хоча б одного зазначеного в письмовому застереженні порушення в установлені строки відповідне територіальне управління Національного банку в строк до 5 робочих днів має подати до відповідного структурного підрозділу банківського нагляду центрального апарату пропозиції щодо застосування інших (жорсткіших) заходів впливу.

Таким чином, застосування «письмового застереження» передбачає перебування в стані адміністративної покараності та можливість застосування жорсткіших заходів впливу до правопорушника.

«Застереження» може застосовуватись під час або за наслідками інспекційної перевірки банку чи без такої. Якщо банк допустив порушення, для усунення якого потрібно більше ніж два місяці, то письмове застереження до банку не застосовується.

Викладені положення свідчать про те, що попередження застосовується у разі вчинення незначного правопорушення.

Встановлена відповідність ознак «письмового застереження» характерним ознакам попередження дозволяє зробити висновок про тотожність зазначених заходів впливу. Між тим, це не виключає наявності окремих особливостей застосування «письмового застереження» до банків-правопорушників.

Наступним заходом впливу, що застосовується за вчинення адміністративних правопорушень юридичними особами, і є близьким за

змістом до попередження виступає «зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення».

Сама назва заходу впливу вказує на необхідність відновлення попереднього правомірного стану. Невід'ємною частиною такого відновлення виступає припинення протиправних дій.

«Зобов'язання» представляє собою офіційний осуд вчинку і застосовується від імені держави її органом – Національною комісією, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг [23] в порядку, визначеному «Положенням про застосування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України заходів впливу» [24] (далі – Положення).

Зобов'язання застосовується за незначні правопорушення. Про це свідчить його порядкове розташування в системі заходів впливу, визначених у Законі «Про державне регулювання ринків фінансових послуг». З іншого боку, у Положенні зазначено, що Держфінпослуг обирає і застосовує заходи впливу на основі аналізу даних та інформації стосовно порушення законодавства про фінансові послуги, враховуючи наслідки порушення та наслідки раніше застосованих заходів впливу (за наявності). Одночасно із цим у Положенні зазначається, що невиконання вимог, які містяться у «зобов'язанні» є підставою для застосування інших заходів впливу.

Таким чином, «зобов'язання» відповідає всіх ознакам, характерним для такого адміністративного стягнення як попередження.

Щодо функцій «письмового застереження» і «зобов'язання», то проведений вище аналіз дозволяє стверджувати, що останні, окрім функції покарання виконують також функції припинення протиправних дій, відновлення попереднього правомірного стану, попередження вчинення як аналогічних так і більш значних правопорушень.

Підходячи до завершення статті зазначимо, що мету застосування адміністративних стягнень варто відрізняти від функцій, які виконує конкретне стягнення. Останні визначаються як самим змістом адміністративного стягнення так і процедурою й наслідками його

застосування. При цьому особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб відповідним чином впливають на функції, які виконує попередження, що застосовується до них у разі вчинення адміністративних правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт про розгляд справ про адміністративні правопорушення та осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Дрейшев Б. В. Предупреждение как вид административного взыскания / Б. В. Дрейшев // Правоведение. – 1970. – № 3. – С. 51–59.
3. Кирич А. В. Предупреждение и его особая роль как меры административной ответственности / А. В. Кирич // Административное право и процесс. – 2011. – № 10. – С. 31–33.
4. Правознавство : навч. посіб. / [В. В. Копейчиков, В. І. Бобир, С. Е. Демський, А. М. Колодій та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 704 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. [для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 624 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
7. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О. Т. Зима ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 164 с.
9. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. – 2-е вид., перероб. і доп. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
10. Кримінологія : учеб. [для вузов] / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2005. – 912 с.

11. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – 3-тє вид. – К. : Алеута ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
12. Інформація про стан законності в державі за 2009 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=36585.
13. Митний кодекс України : від 13.03.2012 р., № 4495–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.
14. Закон України «Про об'єднання громадян» : від 16.06.1992 р., № 2460–XII // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
15. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» : від 21.12.1993 р., № 3759–XII // ВВР України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
16. Закон України «Про банки і банківську діяльність» : від 7.12.2000 р. № 2121–III // ВВР України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
17. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» : від 12.07.2001 р., № 2664–III // ВВР України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
18. Усенко Р. А. Фінансові санкції за законодавством України : монографія / Р. А. Усенко ; від. ред. Д. М. Лук'янець. – К. : Дакор ; КНТ, 2007. – 168 с.
19. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія / Н. В. Хорошак. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
20. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видав. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
21. Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / П. П. Серков. – М., 2010. – 45 с.
22. Постанова Правління національного банку України «Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства» : від 28.08.2001 р., № 369 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 41. – Ст. 1864.
23. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг / затв. Указом Президента України : від 23.11.2011 р., № 1070/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3419.
24. Положення про застосування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України заходів впливу / затв. розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України 13.11.2003 р., № 125 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2801.

Керезора М. О. Функції попередження в системі адміністративних стягнень / М. О. Керезора // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 263–269 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12kmosac.pdf>

Визначено функції попередження як адміністративного стягнення, що застосовується до фізичних і юридичних осіб відповідно до кодексів і законів України, які встановлюють адміністративну відповідальність.

Керезора М.О. Функции предупреждения в системе административных взысканий

Определена функция предупреждения в качестве административного взыскания, применяемого к физическим и юридическим лицам в соответствии с кодексами и законами Украины, которые устанавливают административную ответственность.

Kerezora M.O. Warning Functions in System Of Administrative Punishments

Definition of the functions of a warning as an administrative punishment is devoted, which applies to natural and legal persons in accordance with the laws and codes of Ukraine, which establish administrative responsibility.