

*Танчик О. М.,**здобувач ступеня доктора філософії (PhD)**кафедри державно-правових дисциплін**юридичного факультету**Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

САНКЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД

Анотація. Найбільш поширеним і достатньо дієвим засобом забезпечення належного публічного адміністрування суспільних відносин завдяки їх універсальності стали різного роду санкції. В сучасному світі практично жодна сфера правового регулювання суспільних відносин, а особливо сфера господарської діяльності, не може обійтись без використання санкцій. Сучасні принципи й умови публічного управління та його правового регулювання потребують новітнього наукового дослідження та переосмислення. В той же час умовою ефективності будь-якої діяльності є дотримання принципу науковості під час створення її концептуальної та нормативної основи. Проте правове регулювання механізму встановлення та застосування фінансових санкцій досить часто здійснюється певною мірою безсистемно, без урахування досягнень сучасної правової науки та правозастосовної практики. Статтю присвячено питанням оновлення поглядів на зміст та виду різноманітність санкцій, що застосовуються в адміністративному порядку. Наведено приклади виявлення та описання узагальнених моделей адміністративних санкцій, наявних у законодавстві України, у тому числі на основі їх наукової класифікації. На підставі аналізу доктринальних положень стосовно адміністративних санкцій та відповідних новацій у законодавстві України запропоновано виокремлення адміністративно-попереджувальних (превентивних) санкцій. Проведений аналіз санкцій попереджувального (превентивного) характеру, що застосовуються в правових нормах чинного законодавства України, зокрема, наведено правовий механізм застосування превентивних санкцій, що використаний в положеннях Закону України «Про санкції» із зазначенням мети застосування превентивних санкцій, суб'єкт впливу санкцій та підстав їх застосування. З урахуванням збільшення видів адміністративних санкцій запропоновано їх удосконалені класифікації за метою застосування (попереджувальні (превентивні) санкції, припинювальні та каральні санкції), адресатами (застосовуються виключно до фізичних осіб, застосовуються до фізичних і юридичних осіб, застосовуються виключно до юридичних осіб) та за змістом (фінансові санкції, майнові санкції, обмежувальні санкції, організаційні санкції). Запропоновано нормативні визначення заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб з урахуванням відповідного рівня узагальнення їх змісту. Також запропоновано удосконалену дефініцію «адміністративна санкція» як передбачену законом міру реакції уповноваженого суб'єкта, викликану потенційно можливим або реальним протиправним діянням суб'єкта – адресата правової норми, що полягає у недопущенні протиправного діяння, його припиненні чи усуненні його наслідків або покаранні правопорушника і застосовується в адміністративному порядку.

Ключові слова: санкції, адміністративні санкції, санкції в адміністративному праві, превентивні санкції.

Постановка проблеми. Тема санкцій в адміністративному праві була й залишається надзвичайно актуальною. Давно відомо, що застосування різноманітних заходів державного, у тому числі й адміністративного, примусу, є чи не найголовнішим способом забезпечення законності практично в усіх сферах державної діяльності. Владно-виконавча, адміністративно-розпорядча діяльність потребує наявності таких засобів, за допомогою яких було б можливим впливати на суб'єктів адміністративно-правових відносин у разі проявів протиправної поведінки з їх боку з метою забезпечення виконання ними вимог як нормативних, так й індивідуальних приписів суб'єктів владних повноважень, навіть всупереч їх волі. Останні події, пов'язані із пандемією коронавірусу COVID-19, підтверджують, що найбільш ефективними засобами державного регулювання у сфері боротьби із цією небезпечною хворобою є засоби адміністративного примусу, у тому числі й застосування в адміністративному порядку різноманітних адміністративних санкцій.

Водночас створення правових механізмів для ефективного застосування адміністративних санкцій потребує виваженого наукового підходу, який забезпечує адекватну оцінку наявного стану справ у сфері застосування адміністративних санкцій, виявлення наявних недоліків відповідного механізму, а також вироблення пропозицій щодо удосконалення актів законодавства з питань застосування адміністративних санкцій. Як відправну точку тут можна сформулювати завдання виявлення наявних моделей адміністративних санкцій та механізмів їх застосування.

Метою статті є виявлення та описання узагальнених моделей адміністративних санкцій, наявних у законодавстві України, у тому числі на основі їх наукової класифікації.

Проблемам санкцій в адміністративному праві була присвячена увага багатьох дослідників, зокрема таких, як С.Т. Гончарук, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.Е. Лейст, Д.М. Лук'янець, В.Ю. Орехов, С.Г. Стеценко, Р.А. Усенко, Є.В. Устименко, Н.В. Хорошак та інших. Найбільш розробленим у науці адміністративного права є напрям, пов'язаний із розумінням санкцій у контексті застосування заходів адміністративного примусу, зокрема як міри адміністративної відповідальності. Проте адміністративне право знаходиться у процесі постійного розвитку і дає усе нові й нові підстави для удосконалення наукових поглядів на зміст багатьох усталених категорій науки адміністративного права, у тому числі й стосовно адміністративних санкцій.

Виклад основного матеріалу дослідження. У адміністративно-правових дослідженнях останнього часу можна зустріти різні підходи до визначення терміну «санкція». З одного боку, під терміном «санкція» в юридичній літературі прийнято розу-

міти: 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 тощо); г) заходи захисту (поновлення на роботі незаконно звільненого працівника, стягнення аліментів тощо); д) несприятливі наслідки, що настають в результаті неправомірної поведінки самого суб'єкта (позбавлення прав, ліцензій тощо) [1, с. 15–16].

Під час визначення адміністративних санкцій зазвичай обсяг відповідного поняття дещо звужується. Так, на думку Є.В. Устименка, адміністративно-правова санкція – це передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, що полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника і застосовується в адміністративному порядку [2, с. 5].

У такому контексті варто відзначити, що з наукового погляду терміном «санкція» можуть позначатись різні за своєю природою явища. Так, санкція в розумінні складника структури норми права є атрибутом загальної теорії права. Санкція у розумінні дозволу на вчинення певних дій належить до сфери позитивної реалізації відповідних повноважень. Водночас у науці адміністративного права санкції здебільшого асоціюються із заходами адміністративного примусу. Тим більше, що в нормативних актах, які є джерелами адміністративного права, цей термін використовується саме у такому значенні. Так, наприклад, у законодавстві використовуються терміни «адміністративно-господарські санкції» (стаття 238 Господарського кодексу України [3]), «штрафні санкції» (стаття 14 Закону України «Про валюту і валютні операції» [4]), «фінансові санкції» (стаття 58 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації і проведення азартних ігор» [5]), «спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції)» (стаття 1 Закону України «Про санкції» [6]) тощо.

Що стосується видової різноманітності адміністративних санкцій, то тут ситуація є дещо заплутаною. Слід відзначити, що в адміністративно-правовій літературі увагу дослідників зосереджено здебільшого на класифікації санкцій, які виступають мірою юридичної відповідальності. Проте є праці, в яких розширено сферу застосування терміну «санкції» чи «адміністративні санкції» й на інші примусові заходи адміністративного характеру. Так, наприклад, Є.В. Устименко виділяє три функціональних види адміністративно-правових санкцій, а саме компенсаційні, припинювальні і каральні [2, с. 5]. Загалом з такою класифікацією можна погодитись, але компенсаційні чи правовідновлювальні санкції зазвичай застосовуються разом із каральними, тому їх відокремлення виглядає дещо штучним. Що ж до існування припинювальних санкцій, то тут заперечень не виникає. Але, на нашу думку, з урахуванням сучасного стану адміністративного законодавства наведену класифікацію можна було б удосконалити, додавши до неї санкції попереджувального характеру.

Джерелом правового регулювання санкцій попереджувального характеру можна вважати Закон України «Про санкції». Відповідно до статті 1 цього закону з метою захисту

національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі – санкції). Санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність. Тобто зі змісту цієї статті випливає, що санкції можуть бути застосовані з метою запобігання порушенню прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави.

Відповідно до статті 3 цього ж закону підставами для застосування санкцій є дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод.

Те, що як підстави застосування санкцій вказані дії, що створюють реальні та/або потенційні загрози, свідчить про яскраво виражений попереджувальний (превентивний характер) таких санкцій. Статтею 4 зазначеного закону передбачається, зокрема, застосування таких санкцій, як блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном; обмеження торговельних операцій; обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України; запобігання виведенню капіталів за межі України; заборона користування радіочастотним ресурсом України; обмеження або припинення надання телекомунікаційних послуг і використання телекомунікаційних мереж загального користування; припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видачі готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави тощо.

Визнання існування адміністративних санкцій попереджувального (превентивного) характеру досить чітко кореспондує із найбільш поширеними у теорії адміністративного права поглядами на зміст заходів адміністративного примусу. Пануючою у науці адміністративного права протягом тривалого часу була класифікація, запропонована М. Єропкіним, яка у подальшому дістала розвиток у працях багатьох дослідників. Відповідно до цієї класифікації за цільовим призначенням адміністративно-примусові заходи поділяються на: адміністративно-переджувальні заходи; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративного стягнення [7, с. 107].

Єдине, на що тут треба звернути увагу, це те, що адміністративні санкції, що мають характер заходів юридичної відповідальності, можна називати заходами адміністративного стягнення тільки стосовно заходів, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення [8], де цей тер-

мін використано для позначення міри адміністративної відповідальності. В інших випадках цей узагальнюючий термін не використовується. Хоча останнім часом з'явилися акти законодавства, які стали використовувати термін «стягнення». Так, відповідно до статті 58 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації і проведення азартних ігор», яка має назву «Фінансова відповідальність за порушення вимог цього Закону», до організаторів азартних ігор, які допустили внесення непередбачених документами виробника змін у конструкцію гального обладнання або змін (модифікацій) до гального обладнання, здійснення яких не погоджено розробником такого гального обладнання, застосовуються стягнення у вигляді штрафу в розмірі 1 000 (однієї тисячі) мінімальних заробітних плат за кожну одиницю гального обладнання. Фактично у змісті згаданого закону чітко простежується змістовний зв'язок таких понять, як «фінансова відповідальність», «фінансові санкції» та «стягнення», а той факт, що застосовуються зазначені стягнення в адміністративному порядку, дає можливість вважати такі фінансові санкції різновидом санкцій адміністративних.

Відтак за метою застосування адміністративні санкції можна класифікувати на попереджувальні (превентивні), припинювальні та каральні. Перевагою такої класифікації адміністративних санкцій є її вичерпний характер, адже інших цілей, ніж попередження правопорушень, їх припинення чи покарання винних у їх вчиненні, санкції охоплювати не можуть. Навіть компенсаційна функція у такому разі є похідною від каральної, оскільки відшкодування шкоди, нанесеної правопорушенням, відбувається за рахунок особи, винної у завданні такої шкоди, а відтак стосовно такої особи є елементом покарання.

Крім того, запропонована класифікація дає простір для здійснення наступних класифікацій у межах кожного з видів санкцій за змістом відповідних заходів.

Характеристики адміністративних санкцій дають підстави й для інших класифікацій, зокрема для класифікації за адресатом та класифікації за змістом. Класифікація за адресатом є доволі простою, зокрема, за цією підставою можна виділити санкції, що застосовуються виключно до фізичних осіб; санкції, що застосовуються і до фізичних, і до юридичних осіб; санкції, що застосовуються виключно до юридичних осіб. Проте класифікація адміністративних санкцій за змістом має бути найбільш складною і розлогою. У літературі представлена велика кількість подібних класифікацій, серед яких можна звернути увагу на класифікацію заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб, запропоновану Д.М. Лук'янцем.

Так, Д.М. Лук'янець вважає, що заходами адміністративної відповідальності юридичних осіб, з урахуванням відповідного рівня узагальнення їх змісту, відповідно до чинного законодавства можуть виступати: фінансові санкції; майнові санкції; обмежувальні санкції; організаційні санкції. З урахуванням наведеної класифікації пропонуються нормативні визначення зазначених заходів адміністративної відповідальності, зокрема:

– фінансові санкції – це застосовувані до юридичних осіб в адміністративному порядку стягнення, розмір яких встановлюється у грошовому еквіваленті. Конкретна форма та розмір фінансових санкцій встановлюються законом, що визначає склади відповідних правопорушень;

– майнові санкції – це застосовувані до юридичних осіб в адміністративному або, за клопотанням органу адміністра-

тивної юрисдикції, судовому порядку, стягнення, що передбачають перехід права власності на майно, цінні папери, доходи або інші об'єкти цивільних прав без визначення їх вартісного еквіваленту;

– обмежувальні санкції – це застосовувані до юридичних осіб в адміністративному порядку стягнення, що передбачають обмеження дієздатності юридичних осіб стосовно певних видів діяльності. Обмежувальні санкції можуть встановлюватися у вигляді обмеження, повного чи тимчасового зупинення, відкликання чи позбавлення ліцензій або інших видів спеціальних дозволів, а також у вигляді встановлення обмежувальних режимів діяльності юридичних осіб. Конкретні форми обмежувальних санкцій встановлюються законом, що визначає склади відповідних правопорушень;

– організаційні санкції – це застосовувані до юридичних осіб в адміністративному або, за клопотанням органу адміністративної юрисдикції, судовому порядку, стягнення, що передбачають примусову реорганізацію або припинення юридичної особи [9, с. 281–282].

Якщо уважно подивитись на зміст адміністративних санкцій, передбачених численними законами, то можна побачити, що за змістом вони так само вкладаються у зазначену вище класифікацію. Єдине, що потрібно додати до цієї класифікації, це санкції, які можуть застосовуватись виключно до фізичних осіб, наприклад, запропоновані Є.В. Устименком морально-психологічні санкції (арешт, поміщення на гауптвахту, в штрафний ізолятор, попередження, догана, попередження про неповну службову відповідність тощо) [2, с. 7].

Висновки. Таким чином, з урахуванням сучасного стану правового регулювання адміністративних санкцій, розширенням їх функціонального призначення можна сформулювати уточнене визначення адміністративно-правових санкцій в адміністративному праві. Адміністративно-правова санкція – передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, викликана потенційно можливим або реальним протиправним діянням суб'єкта – адресата правової норми, що полягає у недопущенні протиправного діяння, його припиненні чи усуненні його наслідків або покаранні правопорушника і застосовується в адміністративному порядку. Нові акти законодавства закріпили нові нормативні конструкції адміністративних санкцій, у тому числі й такі, яких раніше не існувало. У зв'язку з цим потребують удосконалення доктринальні погляди на зміст та призначення санкцій, а також виникає потреба у дослідженні правових механізмів застосування таких санкцій.

Література:

1. Орехов В.Ю. Санкції в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин : автореф. дис. канд. юр. наук 12.00.07/ В.Ю. Орехов. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 22 с.
2. Устименко Є.В. Санкції в адміністративному праві України : автореф. дис. канд. юр. наук 12.00.07. Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, Харків, 2016. 20 с.
3. Господарський кодекс України. Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV / *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст. 144.
4. Про валюту і валютні операції. Закон України від 21 червня 2018 року № 2473-VIII / *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 30. ст. 239.

5. Про державне регулювання діяльності щодо організації і проведення азартних ігор. Закон України від 14 липня 2020 року № 768-IX / *Офіційний вісник України* від 25.08.2020. 2020 р. № 66, стор. 5, стаття 2129.
6. Про санкції. Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII / *Відомості Верховної Ради*. 2014, № 40, ст. 2018ю
7. Коломоєць Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Право України*. 2003. № 2. С. 105–110.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.
9. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.

Tanchyk O. The sanction in administrative law: modern view

Summary. The most common and quite effective way of providing appropriate public administration of public relations due to their versatility become sanctions of different types. In modern world almost no sphere of legal regulation public relations, especially the sphere of commercial activity, can't go without using sanctions. Modern principles and conditions of public administration and its legal regulations need the latest scientific research and rethinking. At the same time, the condition of efficiency of any activity is to adhere to the principle of scientificity in the creating its conceptual and regulatory basis. But, legal regulation of mechanism for establishing and applying financial sanctions

quite often is carried out to some extent unsystematically without taking into account modern legal science and law enforcement practice. The article is devoted to questions of renewal opinions on the content and on the variety of types of sanctions that are applied administratively. There are examples of detection and description of generalized models administrative sanctions that are being in legislation of Ukraine and as well in base of its scientific classification. On the basis of analysis of doctrinal provisions about administrative sanctions and relevant innovations in legislation of Ukraine, the separation of administrative and preventive (preventive) sanctions is suggested. In article analyzes the sanctions of preventive nature that is used in legal norms of current legislation, in particular, in article there is given a mechanism of using this preventive sanctions and this mechanism is used in provisions of the law of Ukraine "About sanctions" indicating the purpose of using (preventive, stopping, punitive sanctions) addressees (are applied only to individuals, are applied to individuals and legal entities, are applied only to legal entities) and by its content. Also, the improved definition of "administrative sanction" as the degree of the reaction of authorized subject provided by law that is caused of potentially possible or real illegal act of the subject – addressee of the legal norm, is suggested and the definition consists in prevention of illegal act, its termination and punishment of the offender and that is used in administrative order.

Key words: sanctions, administrative sanctions, sanctions in administrative law; preventive sanctions.