

ПИРОЖКОВА Ю. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент, докторант
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

ОХОРОННА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Модифікація адміністративного права, поліструктурність його предмету, трансформаційні процеси, які впливають на кардинальний перегляд системи галузі, обумовлюють доцільність дослідження еволюції охоронної функції адміністративного права, окреслення основних етапів модифікації її соціального призначення, наукового переосмислення її сутності у відповідності до зміни галузевих пріоритетів. У статті висвітлюються основні етапи історичного розвитку охоронної функції адміністративного права, окреслюються тенденції її сучасної трансформації.

Ключові слова: *функція права, охоронна функція адміністративного права, адміністративний примус, адміністративне правопорушення.*

Трансформация предмета современного административного права обуславливает целесообразность исследования эволюции охранительной функции отрасли, определение основных этапов модификации ее социального предназначения, переосмысление сущности в соответствии с современными изменениями отраслевых приоритетов. В статье освещаются основные этапы исторического развития охранительной функции административного права, определяются тенденции ее современной трансформации.

Ключевые слова: *функция права, охранительная функция административного права, административное принуждение, административное правонарушение.*

Modification of administrative law polistructurnist the subject matter transformation processes that affect the industry cardinal revision of the system, causing the feasibility study of the evolution of the protective function of administrative law, to identify the main stages of updating its social purpose, scientific rethinking its nature in accordance with the changing sectoral priorities. In the article the main stages of the historical development of the security features of administrative law, outlines trends in its modern transformation.

Key words: *function of law, protective function of administrative law, administrative enforcement, administrative offense.*

Вступ. Необхідність в охороні суспільних відносин існувала і завжди буде існувати. Як зазначає Т. Кашаніна, і з нею варто погодитися, в окремих суспільно-історичних формаціях саме охоронна функція права була головною [1, с. 81]. Тому, характеризуючи охоронну функцію адміністративного права, неминує слід йти до її історичної обумовленості, яка має «...універсальний цивілізаційний характер, а зміст і форми її реалізації залежать від органічних властивостей влади як публічної інституції, історичних факторів, в яких дістали вияв властивості політичного режиму (тиранічного, тоталітарного або демократичного),



правових ознак державної влади (жорстка вертикальна, партійна або особиста підпорядкованість владних і правоохоронних органів або їх подвійна підпорядкованість тощо), стану і дотримання законодавства в державі тощо...» [2, с. 84–85].

Постановка завдання. Мета статті – висвітлити основні етапи історичного розвитку охоронної функції адміністративного права, окреслити тенденції її сучасної трансформації.

Результати дослідження. Аналізуючи генезу охоронної функції адміністративного права, слід зазначити, що її трансформація (як і у випадку з регулятивною функцією) була обумовлена відповідними змінами у галузевому предметі. «Дореволюційний період» розвитку предмету адміністративного права (кінець XIX ст. – 1917 р.) яскраво ілюструє відповідну тенденцію превалювання охоронних адміністративно-правових норм, спрямованих на регламентацію відносин, пов'язаних із адміністративним примусом. Детальний аналіз наукових робіт, присвячених зазначеній тематиці (дослідження О. Бандурки, О. Баклана, О. Безсмертного, П. Діхтієвського, В. Єгупенка, Т. Коломоєць, А. Комзюка, Р. Мельника, В. Чабана та ін.) свідчить про те, що адміністративний примус завжди привертав підвищену увагу вчених-адміністративістів до дослідження його потенціалу. Як слушно зауважують автори Тому 5 «Антології української юридичної думки», адміністративний примус за своєю природою не мав суто карального характеру, як, до речі, й до цього часу. За його допомогою влада усувала лише конкретне порушення громадського порядку і спокою або запобігала йому, тоді як каральна функція належала кримінальному суду [3, с. 21–22]. Як зазначає Т. Коломоєць, досліджуючи генезу, поняття та ознаки адміністративного примусу, «... йому повинні були передувати превентивні заходи, одним із яких вважалася вимога з погрозою фізичного примусу. У переважній більшості такі заходи потрібні були для припинення або попередження найбільш тяжких адміністративних правопорушень, які посягали на громадський порядок та встановлений порядок управління.... вже у XIX ст. виділяли конкретні адміністративно-примусові заходи – поліцейське затримання, попередній та попереджувальний арешт, негласний поліцейський нагляд, поліцейський нагляд щодо політично неблагонадійних осіб, привід» [4, с. 95]. Так, наприклад, І. Тарасов ще у XIX ст. виділяв такі форми адміністративного примусу: «...1) надання поліції та адміністрації судової влади як засобу примусу; 2) особисте затримання; 3) військовий примус, який поділявся на право військової та озброєної поліції й право поліції та адміністрації на сприяння військовій силі; 4) винятковий, надзвичайний стан» [3, с. 244]. В. Гессен на початку XX ст., характеризуючи примусові заходи, акцентував увагу на відповідних правообмеженнях та їх попереджувально-превентивному спрямуванні [5]. Зазначений перелік було розширено у 20-роках XX ст. В. Кобалевським, на думку якого основними видами «нормальних повноважень адміністративної влади» були «примусові повноваження адміністрації у сфері особистої недоторканості громадянина – адміністративний арешт, адміністративна висилка і застосування зброї» [3, с. 22]. У законодавстві детальної регламентації засад застосування заходів адміністративного примусу, переліку відповідних заходів не було, а мала місце регламентація засад застосування лише деяких із них [4, с. 120]. Так, наприклад, В. Гессен, аналізуючи законодавство про попередження та припинення злочинів, звертає увагу на поліцейський арешт як форму превентивного заходу, який застосовувався «при взятті под стражу п'яних, нищих, проститутток, больных заразной болезнью» [5, с. 72]. В Інструкції від 10.10.1922 р., затвердженій начальником міліції УСРР, щодо адміністративного арешту також зазначалося: «...в целях охраны порядка, тишины и спокойствия каждый милиционер обязан немедленно задержать и направлять в район: а) пьяных, которые идут, шагаясь и падая, или ведут себя непристойно и тем самым нарушают общественный порядок; б) женщин, зазывающих к себе проходящих и позволяющих всякие наглые и бесстыдные действия; в) нищих и калек, просящих милостыню, особенно детей» [3, с. 22]. Адміністративний кодекс УСРС 1927 р. закріпив розподіл заходів адміністративного примусу на «адміністративний вплив» (відділ III) і «адміністративно-примусові заходи» (відділ IV), передбачаючи примусові заходи, що застосовувалися за порушення обов'язкових постанов (розділ I відділу III); заходи, що застосовувалися за маловажні правопорушення (розділ 2 відділу III) [4, с. 121–122]. Зважаючи на те, що до сис-



теми заходів адміністративного примусу завжди відносилися охоронні заходи, пов'язані із протиправними діяннями (адміністративними порушеннями), потрібно зупинитися на аналізі особливостей нормативного закріплення охоронної функції адміністративного права в адміністративно-деліктних відносинах. Так, наприклад, у відповідності до *Лесного устава* (видання 1876 р.) та *Свода законів Російської імперії* (т. VIII, ч. 1), встановлювалася особлива процедура судочинства, обумовлена приналежністю особи правопорушника до певного суспільного прошарку, передбачалися обставини, що обтяжують відповідальність, розмежовувалися суспільно небезпечні наслідки протиправного діяння тощо. Стягнення та відповідальність порушення приписів цих актів визначалися «*Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями*», затвердженим 20 листопада 1864 р. імператором Олександром II (надалі *Уставом о наказаниях*). Зазначений кодифікований акт про малозначні проступки складався з 13 розділів, причому до Особливої частини було віднесено склади 150 проступків, серед яких – правопорушення, що посягали на встановлений порядок управління, на громадський порядок, благоустрій та спокій, проти особистої безпеки, у сфері будівництва та залізничного транспорту, пожежної безпеки тощо. Мировим судьям надавалося право встановлювати наступні покарання: превентивні (догани та зауваження) та майнові (грошові – до 300 рублів) стягнення, арешт (до трьох місяців) та ув'язнення (до півтора років). Психічне захворювання правопорушника виключало можливість провадження по справі; покарання у вигляді догани та зауваження застосовувалися при скоєні правопорушення «без умислу», з легковажної необережності; фізична праця правопорушників, засуджених до арешту, була можлива лише за їхнім бажанням; ув'язнення не застосовувалося до неповнолітніх осіб, хоча відповідальності за малозначні порушення підлягали малолітні правопорушники віком від 10 років; майнові стягнення у випадку матеріальної неспроможності правопорушника замінювалися суворішим покаранням (як правило, арештом) тощо. Зазначений документ, враховуючи критерій суспільної безпеки, фактично розмежував поняття «злочин» та «правопорушення», а також містив перелік обставин, що пом'якшують відповідальність, деякі з яких і до цього часу фіксуються в адміністративному законодавстві: вчинення проступку вперше, добровільне відшкодування шкоди тощо [6, с. 84–87]. Таким чином, зважаючи на те, що на вказаному етапі розвитку адміністративного права його предмет, як правило, формували переважно відносини у сфері публічної адміністрації, в першу чергу ті, що виникали між адміністрацією та громадянами, та відносини у сфері підтримки благополуччя та безпеки населення, т.з. поліцейська діяльність [7, с. 65], яка не виключала, в тому числі, і застосування адміністративно-примусових заходів, саме охоронній функції галузі в зазначений період належала домінуюча роль. Особлива увага приділялась правопорушенням, що посягали на встановлений порядок управління, за «протидію рішенням центрального уряду, регіональних органів влади, а також розпорядженням муніципальних закладів» [6, с. 107], причому найбільш суворі санкції (максимальні майнові стягнення або покарання позбавленням волі) передбачалися за наступні проступки: відновлення зборів, заборонених законною владою (ст. 291 зазначеного Статуту), непокоря посадовим особам залізничного транспорту (ст. 301), образа дією представників державної чи муніципальної влади (ст. 31), пошкодження транспортних знаків (ст. 32), навмисне пошкодження офіційних геральдичних знаків та оголошень (ст. 33), навмисне пошкодження публічних пам'ятників (ст. 33), оголошення офіційних повідомлень без санкціонування державних органів (ст. 34.) тощо. Санкції за проступки проти благополуччя, порядку та спокою вміщувалися в розділі III Статуту про покарання. Порушення порядку богослужіння, правил християнської обрядової діяльності, образа священика, порушення батьками (опікунами) порядку релігійного виховання малолітніх дітей (до 14-літнього віку) – до 1906 р. кваліфікувалися як проступки у сфері релігійної діяльності (пізніше лише як злочини). Приблизно третина статей зазначеного розділу Статуту про покарання передбачала відповідальність за правопорушення, обумовлені вживанням спиртних напоїв або порушенням правил їх продажу, а також за порушення правил, пов'язаних із грошовим обігом. Так, наприклад, за появу в громадському місці в стані алкогольного сп'яніння (ст. 42), за розпиття спиртних напоїв у громадських місцях (ст. 422), за



заняття забороненими азартними іграми (ст. 46), за порушення правил організації та проведення публічних лотерей (ст. 47), відкриття позичкової каси без необхідного дозволу та порушення правил видання позичкових коштів (ст. 47¹, 47²), незаконне збирання коштів для потреб церкви (ст. 48), порушення правил про подаяння (ст. 49-51), а також за порушення правил продажу спиртних напоїв (ст. 51⁶, 51⁸, 511¹) Статутом про покарання було передбачено перелік суворих санкцій – від майнового стягнення до арешту [6, с. 115]. Проступки, що посягали на благоустрій, передбачалися Університетським статутом 1835 р. та розподілялись на три основні групи: відповідальність за порушення карантинних статутів та правил благоустрою, порушення правил полювання та рибальства (ст. 56¹, 56², 57¹⁴, 57¹⁵), порушення правил захисту лісів та охорони водних ресурсів (ст. 52). Особливі групи правопорушень складала порушення *Устава о паспортах* (ст. 58–64 гл. V Статуту про покарання), до яких відносилися: проживання без встановлених документів (ст. 61), виїзд за кордон без паспорту (ст. 62) тощо, а також проступки, що порушували правила будівництва та транспортної діяльності, правила протипожежної безпеки, поштового та телеграфного зв'язку – самовільна побудова або перепланування будівлі (ст. 65), порушення правил Будівельного статуту та актів муніципальних органів, прийнятих на його підставі (ст. 66), порушення правил будівництва державних транспортних об'єктів, порушення правил перевезення пасажирів та вантажів, а також поліцейських правил (ст. 76¹–76³), порушення правил зберігання та обігу пожежонебезпечних та вибуховонебезпечних предметів (ст. 91¹–91²), порушення правил телеграфного зв'язку (ст. 99–101³) тощо. Також в окремі групи виділялись проступки, спрямовані на порушення правил охорони здоров'я, особисту безпеку та громадський порядок, а також проступки, що посягають на сімейні права та власність. Поширення епізоотії, порушення екологічних та інших спеціальних правил (поховання, обігу отруйних речовин) розповсюдження венеричної хвороби, зберігання зброї, наклеп, залишення дитини в безпорадному стані, дрібна крадіжка, шахрайство тощо – ось деякі приклади складів правопорушень зазначеної групи. Усі вищезазначені групи малозначних проступків корелювалися із відповідними злочинами, відповідальність за які встановлювалася *Уложением о наказаниях*. Під час кваліфікації протиправного діяння враховувалась ступінь суспільно шкідливих наслідків, технічні особливості знаряддя правопорушення, кількість предметів, на які було спрямовано протиправне діяння, вина правопорушника тощо.

Так званий Радянський період розвитку адміністративного права також переконливо свідчить як про подальшу трансформацію його предмета, так і про відповідну зміну його охоронної галузевої функції, яка поширювала свій прояв не лише на адміністративно-деліктні відносини, але й «розкривалася» у встановленні заборон вчинювати діяння, що вступали в протиріччя з інтересами радянської держави та суспільства. Зважаючи на те, що за часів УРСР адміністративне право визначалося як право державного управління, в підручнику з радянського адміністративного права за редакцією Р. Павловського предметом даної галузі права визнавався «широкий комплекс суспільних відносин, що складаються у зв'язку з реалізацією політики КПРС, функцій державного управління з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності», що й обумовлювало підґрунтя для домінування охоронної функції галузі. Так, прийняття Декрету ВЦИК та СНК РСФСР «Про порядок накладення адміністративних стягнень» (1921 р.) «означувало» появу адміністративної відповідальності для громадян за порушення обов'язкових постанов органів місцевого самоврядування, а через рік Декретом ВЦВК та РНК РРФСР було затверджено «Положення про порядок видання обов'язкових постанов та про накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку» (1922 р.), п. 1 якого відповідні виконавчі комітети та їх президії наділялися правом видавати для населення свого району в межах компетенції обов'язкові постанови у сфері громадської безпеки та порядку, охорони народного здоров'я, правил торгівлі, зборів та податків, боротьби із стихійним лихом, будівельного статуту тощо, причому включення до цих постанов вказівок на відповідальність, яка накладатиметься в адміністративному порядку за їх невиконання, було обов'язковим. Отже, цілком погоджуючись із зауваженням О. Агєєва [8, с. 36], очевидним є той факт, що перші нормативно-пра-



вові акти, які регламентували адміністративно-деліктні відносини, були зорієнтовані на забезпечення реалізації обов'язкових постанов, які приймалися місцевими органами влади, що, у свою чергу, й обумовлювало відповідні завдання законодавства про адміністративну відповідальність: обслуговувати інтереси цих органів, захищати управлінських правовідносин, сприяти ефективному державному управлінню на місцях. Прийняття в подальшому Постанови ВЦВК та РНК РРФСР від 30.04.1928 р. «Про обмеження накладання стягнень в адміністративному порядку» та Постанови ВЦВК та РНК РРФСР від 30.03.1931 р., відповідно до якої затверджувалося «Положення про видання місцевими виконкомом та радами обов'язкових постанов та про накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку» [9], Указу Верховної Ради Союзу РСР «Про подальше обмеження штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» демонструють не лише стійку тенденцію щодо зростання ролі і значення карально-превентивної складової охоронної функції галузі, але й істотне розширення сфери її реалізації, адже, за словами І. Максимова, нічим не обмежена компетенція адміністративних органів призвела до суттєвого зростання чисельності обов'язкових постанов, якими доволіно встановлювалася адміністративна відповідальність [10, с. 150–192]. Основами законодавства Союзу РСР та радянських республік про адміністративні правопорушення від 23.10.1980 р. адміністративна відповідальність передбачалась за порушення правил: у сфері стандартизації та якості продукції; обліку та статистики; безпеки руху та користування залізничним, повітряним, морським та трубопровідним транспортом; дорожнього руху; військового обліку; прикордонного режиму; паспортної справи; правил придбання, зберігання та використання зброї, вибухових, радіоактивних речовин а інших об'єктів дозвільної системи; правил з охорони території СРСР від карантинних та інших інфекційних хвороб; митних правил та правил з боротьби з контрабандою; правил валютного обігу; правил перебування в СРСР іноземців та осіб без громадянства [11, с. 375].

Таким чином, погоджуючись із В. Ковальським, який, досліджуючи історичну обумовленість охоронної функції права, цілком справедливо зауважує, що тоталітарна система охорони соціальних відносин, через яку здійснювався виключно примусовий вплив на поведінку людини, була характерною для зазначеного часу історії країни, варто додати, що для охоронної функції так званого адміністративного права радянського періоду характерним є «потяг» до абсолютизації нічим не обмеженого заборонного нормативного регулювання, його «гіпертрофованого» спрямування на «... убезпечення від посягань діючого устрою, нового типу суспільних відносин, а також забезпечення витіснення відносин, що є чужими новому суспільству, тобто сприянню звільненню людей від застарілих поглядів та ідей, від егоїстичних мотивів, споживництва, хабарництва тощо...» [12, с. 32], нівелювання її правоохоронної (правовідновлюючої) складової.

Охоронна функція сучасного адміністративного права є достатньо важливою та реалізується «дуєтом» («в парі») з регулятивною, але, зважаючи на суттєві зміни пріоритетів у предметі вітчизняного адміністративного права, яке позбавилось домінування «каральної» складової та спрямоване на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів особи в стосунках з органами публічної адміністрації, сфера дії його охоронної функції в порівнянні з ранніми періодами суттєво звужилася, а масштаби її застосування обумовлюються й зовнішніми факторами. Так, євроінтеграційні вектори нашої державної політики певною мірою впливають на її «європеїзацію» у відповідності до «європейської правової стандартизації». Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Рішення Європейського суду з прав людини в конкретних справах мають прецедентний характер і вважаються складовою частиною Конвенції в частині її тлумачення. Рекомендація Rec (2004) 5 Комітету Міністрів державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 12.05.2004 р., Положення Рекомендації № R (91)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій 1991 року, Резолюція ради Європи (77) 31 про захист прав особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28.09.1977 р., Реко-



мендації Ради Європи № R (80) 2 стосовно реалізації адміністративними органами дискреційних повноважень від 11.03.1980 р. тощо [13, с. 284–295] – ці документи встановлюють в адміністративно-деліктній сфері вимоги європейських стандартів для національних правових систем.

Висновки. Отже, підводячи підсумок, необхідно зазначити, що оновлення українського адміністративного законодавства має бути спрямовано на підвищення захищеності громадян та інтересів держави від протиправних посягань, превенцію правопорушень, стимулювання правомірної поведінки. Аналіз генези охоронної функції галузі дозволяє сформулювати висновок про те, що зазначена функція (внаслідок своїх інтегративних властивостей) постійно посідала чинне місце (яке зберігає і до сьогодні) в системі функцій адміністративного права, причому її реалізація завжди була обумовлена широкою сферою застосування, незалежно від того, чи мало місце правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Кашанина Т.В. Структура права / Т.В. Кашанина. – М. : Проспект, 2012. – 578 с.
2. Ковальський В.С. Охоронна функція права / В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.
3. Антологія українською юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Ксенко; відп. редактори Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К. : Видавничий дім «Юридична книга», 2003. – 600 с.
4. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія / Т.О. Коломоець. – Запоріжжя : «Поліграф», 2004. – 404 с.
5. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву / В.М. Гессен. – С.-Петербург : типография «Север», 1908 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://avidreaders.ru/book/lekcii-po-policeyskomu-pravu.html>.
6. Агапов А.Б. Административная ответственность / А.Б. Агапов. – М. : Статут, 2000. – 251 с.
7. Лютіков П.С. Трансформація предмету адміністративного права та його складових: аналіз адміністративно-правової літератури кінець XIX ст. – 1917 рр. / П.С. Лютіков // Публічне право. – 2016. – № 1(21). – С. 59–67.
8. Агеев А.А. Становление и развитие российского административно-деликтного законодательства в советский период / А.А. Агеев // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 35–38.
9. Кирич А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР / А.В. Кирич // История государства и права. – 2011. – № 18. – С. 36–41.
10. Максимов И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 299 с.
11. Основы законодательства Союза ССР и Союзных республик от административных правонарушений // Сводзаконов СССР. – Т. 10. – С. 375.
12. Правовая система социализма. Функционирование и развитие: в 2 кн. / отв. ред. А.М. Васильев. – М. : Юридическая литература, 1987. – Кн. 2. – 327 с.
13. Принципы верховенства права: проблемы теории та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка ; [ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова)] / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с.

