

УДК 342.95

Лавренова Ольга Ігорівна –

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Olha I. Lavrenova –

candidate of juridical sciences,

associate professor of administrative and financial law department,
the National University “Odesa Academy of Law”
(23 Fontanska Doroha, Odesa, 65009, Ukraine)

До питання про оптимізацію системи адміністративних стягнень

У статті здійснено аналіз системи адміністративних стягнень, що закріплена в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Досліджено проблеми застосування окремих адміністративних стягнень. Запропоновано шляхи удосконалення чинного законодавства України щодо системи адміністративних стягнень.

Ключові слова: адміністративне стягнення, штрафні бали, платне вилучення, конфіскація, позбавлення права, виправні роботи.

В статье проведен анализ системы административных взысканий, которая закреплена в Кодексе Украины об административных правонарушениях. Исследованы проблемы применения отдельных административных взысканий. Предложены пути совершенствования действующего законодательства Украины относительно системы административных взысканий.

Ключевые слова: административное взыскание, штрафные баллы, платное изъятие, конфискация, лишение права, исправительные работы.

O.I. Lavrenova To the Issue Regarding Optimization of the System of Administrative Punishments

The article has analyzed administrative punishment provided for by the Code of Ukraine on Administrative Offences (CUAO). It has been established that all punishments are interrelated and create a unified system because i) they are included in the list stipulated by Art. 24 of the CUAO according to a certain criterion which is from the easiest to the harshest one; ii) they are combined by a common goal, tasks and procedure of application; iii) sometimes they can be interchangeable. Effective system of administrative system does not fully comply with today's needs and requires an essential overview. Particularly, the main list of administrative punishments provided for by Art. 24 of the CUAO includes more than ten administrative punishments. This list is not exhaustive, and the laws of Ukraine can establish other types of administrative offenses. Without doubts, this complicated system of administrative punishments only complicates law enforcement activity and has a negative impact on their efficiency. In our opinion, first of all those administrative punishments which are equal to criminal ones such as administrative detention, forfeiture, corrective labour should be expelled. These punishments should be applied only for criminal offense. Moreover, in most cases provided for by the CUAO forfeiture cannot be used as administrative punishment. The main reason is incompliance between the CUAO and the Civil Procedure Code of Ukraine. Such administrative punishment as corrective labour is not appropriate because it is “a fine by installments” according to its educational and legal consequences. Besides, such punishment as corrective labour is not effective because many people work seasonally or temporary or do not work at all. Taking into account a low efficiency paid seizure of an object which was a means of offense or a direct object of offense should be also expelled from punishments. The list of punishments should be supplemented with punishments for legal entities.

Keywords: administrative punishment, penalty points, paid seizure, forfeiture, deprivation of right, corrective labour.

Постановка проблеми. Адміністративні стягнення займають особливе місце в системі заходів публічного примусу. Адже від того, яке саме стягнення застосовується до правопорушника, значною мірою залежить ефективність всієї процедури притягнення його до відповідальності. Неузгодженість реальних потреб правозастосування та наявних нормативних положень істотно знижують ефективність використання ресурсу адміністративних стягнень (як всієї їх системи, так і окремих її різновидів). Все це обумовлює необхідність оптимізації системи адміністративних стягнень та вдосконалення правових основ їх застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що стосуються різних аспектів застосування адміністративних стягнень, були предметом дослідження провідних фахівців-адміністративістів, таких як: О. Банчук, Т. Гуржій, В. Завальний, О. Когут, А. Макаренко, О. Хамходера, Н. Хорошак та ін. Дослідженням питань застосування окремих видів адміністративних стягнень займалися такі вчені як: Т. Коломоєць (щодо застосування адміністративного штрафу), Д. Лук'янець (щодо проблематики застосування конфіскації як адміністративного стягнення), І. Сквірський (щодо застосування виправних робіт як адміністративного стягнення), Л. Шестак (щодо застосування громадських робіт як адміністративного стягнення).

Невирішені раніше проблеми. Однак, не зважаючи на досить активний науковий інтерес до питання системи адміністративних стягнень, частина з таких досліджень має дещо застарілий характер, а деякі є досить вузькоспеціалізованими та присвячені лише окремим видам адміністративних стягнень.

Метою статті є дослідження адміністративних стягнень як єдиної системи та окремих її елементів, а також визначення можливих шляхів удосконалення чинного законодавства України з даного питання.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне стягнення можна визначити як засіб публічного примусу, що застосовується від імені держави до особи, яка у визначеному законом порядку визнана винною у вчиненні адміністративного правопорушення. Усі адміністративні стягнення є взаємопов'язаними

між собою та утворюють єдину систему, адже: 1) розміщені в переліку, закріпленому ст. 24 КУпАП, не хаотично, а у відповідності з певним критерієм – від найлегшого до найжорсткішого; 2) об'єднані спільною метою, завданнями та процедурою застосування; 3) у деяких випадках є взаємозамінними між собою.

Система адміністративних стягнень, що закріплена у ст. 24 КУпАП, містить такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) штрафні бали; 4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 5) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 6) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 7) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 8) громадські роботи; 9) виправні роботи; 10) суспільно корисні роботи; 11) адміністративний арешт; 12) арешт з утриманням на гауптвахті. До іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних проступків, які грубо порушують правопорядок, може бути також застосовано адміністративне видворення за межі України [1].

Необхідно зазначити, що діючий на сьогодні КУпАП був прийнятий ще за радянських часів (1984 рік). Звичайно, за ці роки в нього було внесено величезну кількість змін та доповнень, які однак не мають системного характеру. До того ж, одночасно з КУпАП питання адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб регулюється чималою кількістю інших нормативно-правових актів різної юридичної сили. Отже, є необхідність закріплення у одному нормативно-правовому акті єдиної системи адміністративних стягнень, які б могли бути застосовані як до фізичних, так і до юридичних осіб, а також вдосконалення процедур їх накладення.

У порівнянні з більшістю європейських країн, де перелік адміністративних стягнень є досить обмеженим, у вітчизняній юрисдикційній практиці їх застосовується надто багато. Тільки до основного переліку адміністративних

стягнень, закріпленого в ст. 24 КУпАП, входить більше десяти адміністративних стягнень. І цей перелік не є вичерпним, законами України можуть встановлюватись інші види адміністративних стягнень, не передбачені КУпАП. Більше того, адміністративні стягнення, не вказані у ст. 24 КУпАП, закріплюються в деяких статтях цього ж таки Кодексу. Наприклад, ч. 3 ст. 46-1 КУпАП передбачає накладення на правопорушника такого стягнення, як вилучення радіаційно забрудненого предмета; за вчинення проступку, передбаченого ст. 148-1 КУпАП, на винну особу покладається обов'язок відшкодувати збитки, завдані оператору телекомунікаційних послуг, тощо [4]. Без сумніву, існування такої громіздкої системи адміністративних стягнень лише ускладнює правозастосовну діяльність та негативно позначається на ефективності їх застосування.

Щодо штрафу як виду адміністративного стягнення, то з урахуванням того факту, що, крім адміністративного законодавства, штраф передбачений також цивільним та кримінальним законодавством, вважаємо, що доцільним було б визначити цей вид адміністративного стягнення у КУпАП як адміністративний штраф.

Штрафні бали є стягненням, що накладається на громадян за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Загалом, запровадження такого виду адміністративного стягнення є безумовно кроком вперед до приведення українського законодавства у відповідність з європейськими стандартами. Разом з тим, його законодавче закріплення в КУпАП не позбавлено певних недоліків. Адже по суті, кожен водій буде усвідомлювати, що держава фактично узаконила його право порушувати правила дорожнього руху до того моменту, поки у нього не закінчатся штрафні бали [3]. Більше того, відповідно до ч. 3 ст. 27-1 КУпАП правопорушник навіть не буде повідомлятися про списання штрафних балів. Це суперечить визначеній в ст. 23 КУпАП меті адміністративного стягнення, якою є 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.

Слід також зазначити, що на сьогодні такий вид стягнення як штрафні бали не застосовується.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, полягає в його примусовому вилученні за рішенням суду і наступній реалізації з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета [1]. У більшості випадків оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення правопорушення застосовується як додатковий захід (поряд зі штрафом та позбавленням спеціального права, наданому особі). Однак КУпАП передбачає, що оплатне вилучення може застосовуватись як основне, так і як додаткове адміністративне стягнення. Будучи малоефективним і складним у застосуванні, це стягнення не застосовується в більшості європейських країн, за винятком Молдови та України [8, ст. 147]. З огляду на це, доцільність існування такого заходу стягнення викликає сумнів.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду [1]. На думку Д.М. Лук'янця, на сьогодні основна проблема в застосуванні даного стягнення полягає в тому, що в переважній більшості передбачених КУпАП випадків конфіскація як адміністративне стягнення не може бути застосована. І основною причиною цього є неузгодженість між нормами Загальної частини КУпАП, нормами Особливої частини розділу II КУпАП, а також Цивільним кодексом України. По-перше, декілька статей передбачають застосування конфіскації стосовно предметів, які не можуть перебувати у приватній власності правопорушника (наприклад: ст. ст. 51-2, 177-2, 42-2 КУпАП). По-друге, частина статей передбачає конфіскацію предметів, які не належать ані до знарядь вчинення правопорушення, ні до його безпосереднього об'єкта (наприклад, ст. 160-3 КУпАП), що суперечить вимогам ст. 29 КУпАП [7, с. 110]. По-третє, відсутнім є перелік предметів, які не підлягають конфіскації. Так, у ч. 3 ст. 29 КУпАП зазначено, що такий перелік встановлюється КУпАП та іншими законами України. У межах ч. 2 ст. 29 КУпАП зазначено, що не може бути

застосовано конфіскацію вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Що стосується інших предметів, які не можуть бути конфісковані, то такий перелік відсутній. Отже, доцільним було б визначити перелік майна / речей, які не підлягають конфіскації [10, с. 38].

Адміністративне законодавство щодо застосування адміністративного стягнення у вигляді позбавлення спеціального права наданого громадянину також потребує удосконалення. Зокрема, пропонується виключити з законодавства про адміністративні правопорушення посилення про неможливість позбавлення права полювання до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Адже, приведені вище обмеження щодо неможливості позбавити права полювання було запроваджене ще за часів існування Радянського Союзу і дійсно могло бути застосовано в районах Крайньої Півночі, окремих районах Сибіру чи Далекого Сходу. Привести ж приклади можливості застосування даної норми права в умовах України вкрай важко. Навіть, якщо особа працює професійним мисливцем в мисливському господарстві, то після вчинення адміністративного правопорушення, адміністративною санкцією за скоєння якого може бути позбавлення права полювання, вона повинна бути звільнена з господарства відповідно до трудового законодавства [5, с. 137-138].

Щодо такого виду адміністративного стягнення як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, то слід зазначити що для його застосування встановлено два окремих правових механізми. Перший розрахований на ті випадки, коли позбавлення права застосовується строком на один рік і прямо передбачено у санкції статті Особливої частини КУпАП. Другий застосовується тоді, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та застосовується на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене

воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП.

Заслуговує на увагу думка О.П. Хамходери, що наявність такого механізму застосування адміністративного стягнення викликає деякі зауваження. По-перше, виникає питання щодо застосування стягнення незалежно від того, чи передбачено воно в санкції статті. Виникає зауваження щодо техніки подібної деліктної правотворчості, яка безумовно ускладнює праворозуміння та юридичне прогнозування. Автор вбачає в цьому відступ від європейського принципу правової визначеності, який вимагає, зокрема, такого рівня нормативної чіткості та стабільності, що дозволив би особі достовірно передбачити всі наслідки своїх діянь. По-друге, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю вводиться перехідними положеннями Закону «Про запобігання корупції», але може бути застосоване не лише за корупційні правопорушення. Відповідне позбавлення права призначається на строк від шести місяців до одного року за будь-яке адміністративне правопорушення, вчинене за посадою. Зазначене потребує оновлення доктрини, оскільки надалі вже безпідставно буде стверджувати, що адміністративна відповідальність, окрім випадку позбавлення працівника-водія права водіння, не тягне звільнення з роботи. По-третє, застосування досліджуваного стягнення передбачається щодо осіб, які вчинили адміністративне правопорушення за посадою. Відсутність додаткових уточнень стосовно суб'єкта дозволяє констатувати, що відповідна міра відповідальності вводиться не лише щодо державних та муніципальних службовців, а щодо всіх посад, у тому числі й посад в юридичних особах публічного чи приватного права [9].

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт. Вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники повинні виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування. Вважаємо, що введення в систему адміністративних стягнень, що призначається лише за одне адміністративне правопорушення, а саме за несплату аліментів (ст. 183-1 КУпАП), є не зовсім доцільним.

Стосовно такого адміністративного стягнення як виправні роботи чимало науковців дотримуються позиції, відповідно до якої виправні роботи як вид адміністративного стягнення мають бути вилучені з переліку стягнень. Так, на думку В.М. Завального, застосування кримінального покарання у вигляді виправних робіт до осіб, які вперше засуджені за скоєння кримінального злочину, є ефективним засобом виправлення та перевиховання, хоча і законодавча база по виконання даного виду покарання потребує певного удосконалення. В той же час, застосування адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт вбачається недоцільним, адже за своїми виховними та юридичними наслідками воно фактично є «штрафом у розстрочку» [5, с. 137]. О.В. Когут вважає, що залишення у вітчизняному законодавстві такого стягнення, як виправні роботи, в умовах, коли багато людей працює сезонно або тимчасово, або взагалі не має роботи, є неефективним [6, с. 295].

Водночас важко погодитися з тими правниками, які пропонують залишити в переліку адміністративних стягнень усього три заходи – попередження, штраф та обмеження спеціального права [2, с. 283]. Уявляється, що такий крок не тільки звужить можливості адміністративного впливу на правопорушників, а й знизить ефективність інституту адміністративної відповідальності в цілому. Адже навряд чи порівняно незначні

адміністративні штрафи, а тим більше попередження, як суто психологічний захід, зможуть чинити помітний виховний і превентивний вплив на суб'єктів з високим рівнем матеріального статку. Не завжди виявляється ефективним й обмеження спеціального права [4].

Висновки. На нашу думку, в першу чергу з переліку адміністративних стягнень мають бути вилучені стягнення, тотожні кримінальним покаранням: адміністративний арешт, конфіскація, громадські роботи, виправні роботи тощо. Такі стягнення мають застосовуватися лише за вчинення кримінально-караних деліктів. Крім того, з огляду на малоефективність, з переліку адміністративних стягнень потрібно виключити оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Доповнити перелік адміністративних стягнень мають стягнення, що застосовуються до юридичних осіб. Взагалі, система адміністративних стягнень має бути, з одного боку, досить компактною, а з іншого – досить різноманітною для того, щоб забезпечувати ефективний захист правовідносин, що складаються в сфері публічного адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
2. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Висновок Головного науково-експертного управління на Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54673.
4. Гуржій Т. О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України [Електронний ресурс] / Т. О. Гуржій // Науково-практичний журнал Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/386-perspektyvy-rozvytku-administratyvno-deliktneho-zakonodavstva-ukrayiny-hurzhiy-t-o>.
5. Завальний В. М. Проблеми застосування адміністративних стягнень у вигляді позбавлення спеціального права, наданому громадянину, та виправних робіт / В. М. Завальний // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 134-139.

6. Когут О. В. Напрями удосконалення законодавчого регулювання адміністративних стягнень / О. В. Когут // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2. – С. 291-296.
7. Лук'янець Д. Проблеми застосування конфіскації як адміністративного стягнення / Д. Лук'янець // Право України. – 2006. – № 2. – С. 110-112.
8. Макаренко А. В. Адміністративне право : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / А. В. Макаренко. – К. : КНЕУ, 2008. – 264 с.
9. Хамходера О. П. Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як новий вид адміністративних стягнень / О. П. Хамходера // Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (15–16 травня 2015 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 2 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. – Одеса : Юридична література, 2015. – С. 51–54.
10. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення та їх застосування : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Хорошак ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2003. – 16 с.

References:

1. Kodeks pro administratyvni pravoporushennia: Zakon Ukrainy vid 07.12.1984 r. No. 8073-X [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
2. Administratyvne deliktne zakonodavstvo: Zarubizhnyi dosvid ta propozyitsii reformuvannia v Ukraini / avt.-uporiad. O. Banchuk. – K. : Knyhy dla biznesu, 2007. – 912 p.
3. Pro vnesennia zmin do deiakych zakonodavchych aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia rehuliuвання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia na Proekt Zakonu Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54673.
4. Т. О. Hurzhii, Perspektyvy rozvytku administratyvno-deliktneho zakonodavstva Ukrainy [Elektronnyi resurs] / T. O. Hurzhii // Naukovo-praktychnyi zhurnal Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. – Rezhym dostupu : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/386-perspektyvy-rozvytku-administratyvno-deliktneho-zakonodavstva-ukrayiny-hurzhii-t-o>.
5. V. M. Zavalnyi, Problemy zastosuvannia administratyvnykh stiahnen u vyhladi pozbavlennia spetsialnoho prava, nadanomu hromadianynovi, ta vypravnykh robit / V. M. Zavalnyi // Forum prava. – 2008. – No. 1. – Pp. 134-139.
6. О. В. Kohut, Napriamy udoskonalennia zakonodavchoho rehuliuвання адміністративних стягнень / О. В. Kohut // Universytetski naukovyi zapysky. – 2007. – No. 2. – Pp. 291-296.
7. D. Luk'ianets, Problemy zastosuvannia konfiskatsii yak administratyvnoho stiahnennia / D. Luk'ianets // Pravo Ukrainy. – 2006. – No. 2. – Pp. 110-112.
8. A. V. Makarenko, Administratyvne pravo : navch.-metod. posib. dla samost. vyvch. dys. / A. V. Makarenko. – K. : KNEU, 2008. – 264 p.
9. О. П. Khamkhodera, Pozbavlennia prava obiiamaty pevni posady abo zaimatysia pevnoiu diialnistiu yak novyi vyd administratyvnykh stiahnen / О. П. Khamkhodera // Pravovi ta instytutsiini mekhanizmy zabezpechennia staloho rozvytku Ukrainy : materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (15–16 travnia 2015 r., m. Odesa) : u 2 t. T. 2 / vidp. red. M. V. Afanasieva. – Odesa : Yurydychna literatura, 2015. – Pp. 51–54.
10. N. V. Khoroshchak, Administratyvni stiahnennia ta yikh zastosuvannia : avtoref. dys ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / N. V. Khoroshchak ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2003. – 16 p.