

УДК 347.919.8:343.24

В.М. ЗАВАЛЬНИЙ, Сумський національний аграрний університет

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ У ВИГЛЯДІ ПОЗБАВЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРАВА, НАДАНОМУ ГРОМАДЯНИНОВІ, ТА ВИПРАВНИХ РОБІТ

Ключові слова: адміністративне стягнення, виправні роботи, позбавлення спеціального права

Одним із напрямків адміністративної реформи в Україні є створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право. Ця фундаментальна галузь українського публічного права органічно пов'язана з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а з іншого - важливий засіб, інструмент її здійснення.

Ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації. Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів, що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними «Кодексами». Першим серед таких кодексів, концепція адміністративної реформи пропонує розробити -

Кодекс про адміністративні проступки [1].

Дослідженню окремих адміністративних стягнень присвячено ряд наукових робіт українських учених таких як В. Авер'янов, А. Агапов, Н. Александрова, І. Арістова, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Д. Лук'янець, О. Міколенко, І. Сквірський, М. Тищенко, В. Шкарупа тощо. Однак, в основному, у поле зору вчених-юристів потрапляли адміністративний штраф, оплатне вилучення предмету, конфіскація, адміністративний арешт, в той час як виправні роботи досліджувалися лише за залишковим принципом. Навіть в кандидатській дисертації І. Сквірського на тему «Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування», захист якої відбувся 29.09.2007 року, висвітлюються тільки позитивні моменти застосування адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт. Тому запропонована тематика публікації є актуальною і в даний час.

Існуюче в Україні адміністративно-деліктне законодавство, у своїй більшості, запозичене із законодавства колишнього Радянського Союзу і в сучасних умовах окремі його положення є застарілими. Тому метою роботи є запропонувати внести зміни щодо удосконалення застосування адміністративних стягнень у вигляді позбавлення спеціальних прав, наданих громадянину та виправних робіт. Науковою новизною роботи є те, що представлені зміни до адміністративного законодавства запропоновані після дослідження адміністративного законодавства окремих зарубіжних країн та власного досвіду діяльності в сфері застосування норм адміністративного права, а також проаналізовані виховний, економічний та виховний аспекти виконання адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт.

Позбавлення спеціальних прав як вид адміністративного стягнення передбачено у статті 30 КУпАП, де зазначено, що позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання), застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне по-

рушення порядку користування цим правом [2].

У цій статті прямо вказується, яких спеціальних прав може бути позбавлена особа за вчинення адміністративного правопорушення: право керування транспортним засобом та право полювання.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху» від 5.04.2001 р. даний вид адміністративного стягнення можуть застосовувати тільки місцеві суди, органи річкового транспорту і Головної державної інспекції України з безпеки судноплавства. Позбавляють права полювання відповідні органи, що здійснюють нагляд за дотриманням правил полювання [2]. Позбавлення спеціального права може застосовуватися за проступки, передбачені статтями 85, 108, 116, 122, 123, 130 КУпАП тощо.

Позбавлення спеціального права за вказані правопорушення може бути застосовано не до всіх правопорушників. Так, позбавлення права керування транспортними засобами не може застосовуватися до осіб, які керують цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення, на порушення встановлених правил, місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння. Позбавлення права полювання не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Приведене 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 приклади можливості застосування даної норми права в умовах України вкрай важко. Навіть якщо особа працює професійним мисливцем в мисливському госпо-

дарстві, 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. Тому вважаємо, що при розробці нового законодавства про адміністративні правопорушення дану норму не слід застосовувати.

Стаття 30 КУпАП за скоєння фізичною особою адміністративного правопорушення передбачає тільки позбавлення права керування транспортними засобами та права полювання. Кримінальний кодекс України у статті 55 передбачає більш широкий спектр застосування до осіб, які скоїли злочин, покарання у вигляді позбавлення спеціальних прав, наданих громадянину: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [3]. Розвиток адміністративно-правових та господарсько-правових відносин у нашій державі потребує більш оперативного прийняття управлінських рішень, в тому числі і в адміністративно-деліктній сфері. З метою невідворотності покарання посадових осіб та суб'єктів підприємницької діяльності, які систематично або грубо порушують покладені на них посадові обов'язки або скоюють порушення в сфері підприємницької діяльності, які в силу малозначності не можна віднести до злочинів, пропонується розширити коло спеціальних прав, яких можна позбавити громадянина в адміністративному порядку за скоєння адміністративного правопорушення.

Прецедентом застосування позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю в адміністративно-деліктному праві був Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5.10.1995 року, який передбачав застосування адміністративного стягнення у вигляді «звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави» [4]. На жаль, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України» від 03.03.2005 року цей вид адміністративного стягнення в Законі «Про боротьбу з корупцією» був скасований [5].

Стаття 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1.06.2000 року передбачає підстави для анулювання ліцензії на право заняття певними видами господарської діяльності у разі порушення суб'єктом господарської діяльності ліцензійних умов [6]. Рішення про примусове анулювання ліцензії приймається органом ліцензування, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України [7].

Позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю в адміністративному порядку передбачені Кодексом Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 20.12.2001 року [8], Кодексом Республіки Беларусь про адміністративні правопорушення від 21.04.2003 року [9] та Процесуально - виконавчим кодексом Республіки Беларусь про адміністративні правопорушення від 20.12.2006 року [10]. Якщо законодавство Білорусії передбачає адміністративну відповідальність у вигляді позбавлення займатися певною діяльністю за скоєння адміністративного правопорушення, пов'язаного з заняттям видом діяльності, для здійснення якого потрібен буде спеціальний дозвіл (ліцензія) і якщо буде визнано неможливим збереження за фізичною чи юридичною особою права займатися таким видом діяльності на термін від шести місяців до одного року, то законодавство Російської Федерації окрім позбавлення права керування транспортними засобами та права польовання передбачає позбавлення в адміністративному порядку і права на експлуатацію радіоелектронних засобів та високочастотних приладів. Також законодавство Російської Федерації вводить таке поняття як «дискваліфікація». Дискваліфікація полягає в позбавленні фізичної особи права займати на термін від шести місяців до трьох років керівні посади у виконавчому органі управління юридичною особою, входити в раду директорів (наглядову раду), здійснювати підприємницьку діяльність по управлінню юридичною особою.

Дискваліфікація може бути застосована до осіб які здійснюють організаційно-розпорядчі або адміністративно - господарські функції в

органі юридичної особи, до членів ради директорів, а також до осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, в тому числі і до арбітражних керуючих. Адміністративне покарання у вигляді дискваліфікації призначається суддею.

Крім цього, адміністративним законодавством Росії, Білорусії, Фінляндії [11] та деяких інших країн з метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення дозволяється працівникам правоохоронних органів вилучати посвідчення на право керування транспортними засобами, що в даний час не дозволяється адміністративним законодавством України. Відновлення даної норми адміністративного законодавства в Україні, сприяло б забезпеченню підвищення ефективності невідворотності покарання за скоєння адміністративного правопорушення.

Відповідно до ст.24 КУпАП одним із адміністративних стягнень, які можуть застосовуватися до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення, є виправні роботи. Виправні роботи - це стягнення майнового характеру, що триває. Окрім покарання виправні роботи є мірою відповідальності і 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 [2].

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців із відбуванням за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти відсотків заробітку в доход держави (ст.31 КУпАП) [2].

Крім відрахувань грошових сум у дохід держави, виправні роботи припускають ще низку правообмежень майнового та трудового характеру. Так, у період відбування виправних робіт забороняється надання чергової відпустки, не допускається звільнення з роботи за власним бажанням, крім окремих випадків (перехід на роботу з кращими умовами праці, на роботу за фахом тощо).

Таке стягнення застосовується за адміністративні правопорушення, що за ступенем суспільної небезпеки наближаються до злочинних діянь. За останні роки значно розширився перелік складів адміністративних проступків, за які застосовуються адміністративні стягнення у вигляді виправних робіт. Це ст.ст.51, 51-1, 173, 173-1, 173-2, 178, 185, 185-1, 185-7, 185-9, 185-10, 204-1.

У всіх випадках виправні роботи встановлюються законодавцем у межах альтернативних санкцій. Виправні роботи призначаються за постановою місцевого суду.

Контроль за виконанням постанов про застосування виправних робіт покладається на кримінально-виконавчу інспекцію, а проведення індивідуально - профілактичної роботи за місцем проживання правопорушника - на органи внутрішніх справ [12].

Найбільш детально виконання даного виду адміністративних стягнень регламентовано Інструкцією про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань, затвердженої наказом Державного Департаменту з питань виконання покарань та Міністерством внутрішніх справ України № 270/1560 від 19.12.2003 року, який повністю відповідає вимогам КУпАП та Кримінально - виконавчого кодексу України [13].

Автор цієї статті на протязі двох років безпосередньо здійснював контроль за виконанням покарання у вигляді виправних робіт та на протязі тринадцяти років здійснював контроль за діяльністю кримінально-виконавчих інспекцій (в той час - інспекцій виправних робіт) Сумської області.

Станом на листопад 2007 року на обліку кримінально-виконавчих інспекцій України знаходиться на виконанні 4518 вироків суду про засудження до покарання у вигляді виправних робіт та 90 постанов про притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді виправних робіт [14]. Як видно зі статистичних даних, кількість виправних робіт, які застосовуються у вигляді адміністративного стягнення, є незначною.

На наш погляд, 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».

Слід зупинитись на виховному аспекті даної проблеми. П.1.10 зазначеної вище Інструкції одним із основних засобів виправлення і виховання осіб, що відбувають адміністративне стягнення вважає проведення соціально-виховної роботи з підопічним. Але інспектор кримінально-виконавчої інспекції, окрім проведення індивідуальної бесіди з підопічним, ніяких виховних заходів проводити не може. Відповідно до діючого законодавства до осіб, яким призначено адміністративне стягнення у вигляді виправних робіт, не передбачено застосування заходів заохочення та стягнення, а також дострокового звільнення від відбуття покарання. Навіть у разі ухилення особи від відбування виправних робіт, заміну виправних робіт на інше адміністративне стягнення можливо зробити тільки у випадку, коли особа притягнута до адміністративної відповідальності за вчинення дрібного хуліганства. За інші дванадцять складів адміністративного правопорушення, за які законодавством може бути застосоване адміністративне стягнення у вигляді виправних робіт, у разі ухилення особи від відбування виправних робіт, заміну виправних робіт на інше адміністративне стягнення не передбачено і всі виховні заходи будуть зведено до нуля. Як приклад, за 2005 рік такий захід на території Сумської області було застосовано тільки до однієї особи. Випадків заміни виправних робіт на інший вид адміністративного стягнення за 10 місяців 2007 року як на території області, так і по всій Україні не реєструвалося [14].

Працівники органів внутрішніх справ, на

яких покладено проведення індивідуально-профілактичної роботи за місцем проживання осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності у виді виправних робіт, за такий короткий термін відбуття адміністративного стягнення практично не встигають, а в деяких випадках і не бажають, повноцінно організувати профілактичну роботу з підопічним.

Економічний аспект полягає в тому, що сам процес організації виконання адміністративного стягнення потребує відповідних фінансових затрат як за рахунок державного бюджету, так і за рахунок підприємства, де працює правопорушник. Якщо для виконання постанови про накладання адміністративного стягнення у вигляді штрафу достатньо одного бланку, то для виконання постанови у вигляді виправних робіт потрібно витратити значні кошти. Тільки поштові витрати на виконання однієї постанови можуть складати від 3 до 10 гривень. Крім цього, потрібні витрати на утримання кримінально-виконавчих інспекцій, друкування необхідних бланків, ведення особових справ.

Підприємства, де працюють особи притягнуті до адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт, теж несуть додаткові витрати, пов'язані з щомісячним перерахуванням грошових коштів в доход держави та з пересилкою відомостей про роботу правопорушника.

Також слід зазначити, що у разі ухилення особи, яка піддана адміністративному стягненню у вигляді виправних, та зникнення її з місця свого проживання, розшук їх, згідно діючого законодавства не передбачений. У такому випадку особа просто уникає покарання.

Як видно з вищевикладеного адміністративне законодавство щодо застосування адміністративних стягнень у вигляді позбавлення спеціального права наданого громадянину та виправних робіт потребує удосконалення. Пропонується при розробці законодавства про адміністративні правопорушення запропонувати наступні зміни та доповнення:

1. Виключити з законодавства про адміністративні правопорушення посилення про неможливість позбавлення права полювання до осіб, для яких полювання є основним джере-

лом існування.

2. Розширити коло видів прав, наданих громадянинові, яких він може бути позбавлений в адміністративному порядку за скоєння адміністративного правопорушення: права на експлуатацію радіоелектронних засобів та високочастотних приладів; права займати певні посади або певною діяльністю, в тому числі і позбавлення ліцензії на здійснення певного виду господарської діяльності.

3. З метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, дозволити працівникам Державної автомобільної інспекції вилучати водійське посвідчення у водіїв, які скоїли адміністративне правопорушення, до розгляду справи по суті.

4. Адміністративне стягнення у вигляді виправних робіт є неефективним і при розробці нового кодексу України, який би передбачав адміністративну відповідальність, його розробникам бажано б було врахувати і цю думку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепція адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіційний вісник України. -1999. -№ 21. -Ст.32

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар /Калюжний Р.А., Комзюк А.Т., Погрібний О.О. та ін. -К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. -781 с.

3. Кримінальний кодекс України від 5.04.2001 р. // Голос України. -19.06.2001. -№ 107.

4. Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5.10.1995 р. // Голос України. - 16.11.1995.

5. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України" від 3.03.2005 р. // ВВР України. -2005. -№ 16. -Ст.263.

6. Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 01.06.2000 р. // ВВР України. -2000. -№ 36. - Ст.299.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку органів ліцензування” від 14.11.2000 р., № 1698 // Урядовий кур’єр. -07.12.2000. -№ 228.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20.12.2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. -2002. -№ 1. -Ст.1.

9. Кодекс Республіки Беларусь про адміністративні правопорушення від 21.04.2003 року [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://pravo.by>.

10. Процесуально-виконавчий кодекс Республіки Беларусь про адміністративні правопорушення від 20.12.2006 року [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://pravo.by>.

11. Справочник по правилам вождения в Финляндии [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.infinland.ru>.

12. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. // Урядовий кур’єр. - 09.10.2003. -№ 189.

13. Наказ Державного Департаменту з питань виконання покарань та Міністерства внутрішніх справ України “Про затвердження Інструкції про порядок виконання покарань, не пов’язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань” від 19.12.2003 р., № 270/1560 // Офіційний вісник України. -2004. -№ 2. -Т.2. - Ст.90.

14. Довідка про чисельність засуджених, які перебувають на обліку у органах кримінально-виконавчої інспекції станом на 1.11.2007 року. Державний департамент України з виконання покарань [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>.

Завальний В.М. Проблеми застосування адміністративних стягнень у вигляді позбавлення спеціального права, наданому громадянину, та виправних робіт // Форум права. -2008. -№ 1. -С.134-139 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zvmtyr.pdf>

Пропонується внести зміни по удосконаленню застосування адміністративних стягнень у вигляді позбавлення спеціальних прав, наданих громадянину та виправних робіт. Представлені зміни до адміністративного законодавства запропоновані після дослідження адміністративного законодавства окремих зарубіжних країн та власного досвіду діяльності в сфері застосування норм адміністративного права.

Завальний В.Н. Проблемы применения административных взысканий в виде лишения специальных прав, предоставленных гражданину, и исправительных работ

Предлагается внести изменения по усовершенствованию применения административных взысканий в виде лишения специальных прав, предоставленных гражданину, и исправительных работ. Представленные изменения в административное законодательство предложены после изучения административного законодательства отдельных иностранных государств и личного опыта в сфере применения норм административного права.

Zavalny V.M. Problems of application of official penalties in the form of deprivation of the special rights, given to the citizen, and corrective works

In clause it is offered to make changes on improvement of application of official penalties in the form of deprivation of the special rights, given to the citizen, and corrective works. The presented changes in the administrative legislation are offered after studying the administrative legislation of the separate foreign states and personal experience in sphere of application of norms of administrative law.