

УВАРОВ В. Г.,

доктор юридичних наук,
доцент, професор кафедри
адміністративного і кримінального права
(Дніпропетровський національний
університет імені Олеся Гончара)

УДК 342.9

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ВИМАГАЄ ОПТИМІЗАЦІЇ (ДОСВІД ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ)

У статті наголошено на необхідності оптимізації вітчизняної системи адміністративних стягнень за діючим Кодексом України про адміністративні правопорушення. Зроблено акцент на досвіді окремих держав-учасниць Європейського Союзу щодо реформування адміністративно-деліктного законодавства в частині оптимізації видів адміністративних стягнень, передбачених за вчинення адміністративних проступків.

Ключові слова: адміністративний проступок, стягнення, адміністративно-деліктне законодавство, система, оптимізація.

В статье отмечена необходимость оптимизации отечественной системы административных наказаний по действующему Кодексу Украины об административных правонарушениях. Сделан акцент на опыте отдельных стран-участниц Европейского Союза касаясь реформирования административно-деликтного законодательства в части оптимизации видов административных взысканий, предусмотренных за совершение административных проступков.

Ключевые слова: административный проступок, взыскание, административно-деликтное законодательство, система, оптимизация.

The article noted the need to optimize the system of administrative penalties under the current Code of Administrative Offences of Ukraine. Focuses on the experiences of some countries – member of the European Union with regards to reform of administrative tort legislation in terms of optimizing types of administrative penalties provided for administrative offenses.

Key words: administrative offense, penalty, administrative tort legislation, system, optimization.

Вступ. Обраний українським народом курс переконливо свідчить про його бажання увійти до європейської спільноти та бачити Україну серед повноправних держав-учасниць Європейського Союзу (далі – ЄС). Відповідні прагнення супроводжуються низкою проблем та відкритою конфронтацією окремих політичних сил, що спричинені економічними, соціальними та правовими факторами. При цьому вже сьогодні можна побачити суттєві зрушення та новації, що поступово охоплюють усі ключові сфери життя суспільства.

Як слушно відмічав фундатор українського адміністративного права, В.Б. Авер'янов, сучасні демократичні стандарти європейських країн відіграють провідну роль у трансформації правової системи України. Вітчизняні правознавці спрямовують свої зусилля на правове забезпечення комплексної адміністративної реформи та переосмислення концептуальних



положень адміністративно-правової доктрини України на основі загальноновизнаних демократичних цінностей [1, с. 6].

Будь-які реформи починаються з їх належного законодавчого забезпечення. У свою чергу, реформи законодавства мають починатися з моменту його неспроможності належно регулювати ті чи інші суспільні відносини. Очевидним є те, що вітчизняне адміністративно-деліктне право давно вимагає комплексного оновлення. Нині в середовищі фахівців з адміністративного права сформувалося два табори. З одного боку, це прихильники осучаснення Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП); а з іншого – реформатори, що пропонують прийняття кардинально нового кодифікованого акту.

Об'єднує протилежні точки зору те, що найвагомішим серед радянських правових «атавізмів» лишається КУпАП, який було прийнято ще 7 грудня 1984 року [2]. Варто зауважити, що це кодифіковане джерело включає як матеріальні, так і процесуальні норми та забезпечує нормативне регулювання значного за обсягом комплексу суспільних відносин, що значно ускладнює практичне втілення різноманітних змін і доповнень до нього.

Наявність суттєвих проблем, що супроводжують притягнення осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, до відповідальності, свідчить про те, що вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство багато в чому поступається сучасним стандартам розвинутих демократичних країн. З огляду на це нагальною є необхідність оновлення ключових положень КУпАП, зокрема в частині оптимізації системи адміністративних стягнень.

Пошук шляхів удосконалення адміністративно-деліктного законодавства широко представлений у наукових працях вітчизняних фахівців з адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Р.В. Миронюка, С.Г. Стеценка, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмачі та багатьох інших.

Однак багато новел адміністративно-деліктного права лишаються на рівні законопроектів і пропозицій, що лише підкреслює актуальність досліджуваної проблеми та інтенсифікує наукові пошуки в цьому напрямі.

Постановка завдання. Метою статті є пошук шляхів оптимізації системи адміністративних стягнень на основі досвіду окремих держав Європейського Союзу.

Результати дослідження. Переходячи до викладу основних положень, зауважимо, що діюча система адміністративних стягнень втратила свою актуальність і вимагає оптимізації відповідно до реалій сьогодення.

Зокрема, В.І. Олефір та В.В. Галуцько наголошують, що основні джерела адміністративного права України продовжують перебувати в перехідному стані: 1) чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення вимагає вже не доповнень, а заміни на концептуально новий, який має бути системно побудований на новій конституційно-правовій базі; 2) до сьогодні проект Закону України «Адміністративно-процедурний кодекс України» Верховною Радою України не прийнято; 3) Кодекс адміністративного судочинства України майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави, але побудована на його основі система адміністративного судочинства продовжує переживати період становлення; 4) потребує розробки та прийняття «Кодексу правил етичної поведінки суб'єктів владних повноважень» [3].

С.Т. Гончарук підтримує необхідність змін, зазначаючи, що подальша трансформація адміністративної відповідальності, пов'язана з удосконаленням системи адміністративних стягнень, що виступають юридичною формою її реалізації (за рахунок насамперед їх розширення). Фахівець веде мову про більш чітку регламентацію таких стягнень як щодо фізичних, так і юридичних осіб. Зокрема, про давно назрілу необхідність посилення репресивності окремих стягнень за вчинення багатьох адміністративних проступків (передусім штрафу) [4, с. 56].

С.С. Єсімов також наголошує на тому, що реформування адміністративного законодавства взагалі має здійснюватися шляхом оптимізації складного механізму застосування адміністративних стягнень, приведення правових норм у відповідність із положеннями Конституції



України та чинних законів. Це насамперед гарантуватиме належний рівень дотримання державою в особі її уповноважених органів задекларованих прав і свобод громадян та юридичних осіб, а також забезпечить ефективне застосування правових норм до правопорушників [5, с. 8].

Ми схиляємось до думки, що цілком «життєздатним» може бути процес оновлення чинного КУпАП, зокрема в частині оптимізації системи адміністративних стягнень. Крім того, досвід окремих держав-учасниць ЄС свідчить про можливість адаптації норм радянського права до високих стандартів сучасного європейського права. Мова йде про однаковість кодексів про адміністративні правопорушення радянських республік, що входили до складу СРСР, а нині є повноцінними учасниками ЄС.

Нагадаємо, що статтею 24 КУпАП закріплено такі види адміністративних стягнень: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті [2].

Зазначений перелік не є вичерпним, оскільки в частині 2 згаданої статті КУпАП вказано, що Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень. Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців й осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [2].

Ми переконані, що джерелом позитивного досвіду для реформування національного адміністративно-деліктного законодавства можуть слугувати надбання тих держав-учасниць ЄС, які вже пройшли шляхом змін. До того ж відповідний досвід актуалізується з урахуванням двох ключових факторів: а) курсу України на європейську інтеграцію та б) поступової уніфікації європейського законодавства.

Нижче нами пропонується стислий огляд адміністративних стягнень, розміщених в адміністративно-деліктному законодавстві окремих держав ЄС, а саме: Литовської Республіки, Латвійської Республіки, Республіки Словенія та Чеської Республіки.

Кодекс Литовської Республіки про адміністративні правопорушення в статті 21 містить такі види адміністративних стягнень (покарань) за вчинення адміністративних проступків: 1) попередження; 2) штраф; 3) конфіскація об'єкту, що був знаряддям, безпосереднім об'єктом або доходом унаслідок вчинення проступку; 4) позбавлення спеціального права; 5) адміністративний арешт; 6) відсторонення від роботи (обов'язків) [6].

Особливо цікавими в литовському кодексі є два моменти. По-перше, позбавлення спеціального права включає не лише право полювання та керування транспортним засобом, а й право обіймати посаду капітана риболовецького судна, авіадиспетчера, використання електронних ресурсів зв'язку (аматорські радіостанції) тощо. По-друге, у певних випадках за згодою правопорушника допускається заміна штрафу або його частини неоплачуваною працею на користь суспільства (так звані громадські роботи) з примірного розрахунку одна година роботи – 6 євро штрафу [6].

У статті 23 Кодексу Латвійської Республіки про адміністративні правопорушення «Види адміністративних стягнень» до системи адміністративних стягнень включено такі: 1) попередження; 2) грошовий штраф; 3) конфіскація предмету адміністративного правопорушення або знаряддя його вчинення; 4) позбавлення особи особливих прав, їй присвоєних; 5) заборона на певний термін отримувати водійські права; 6) заборона на певний термін отримувати право на управління прогулянковими суднами; 7) позбавлення права обіймати певні посади або позбавлення прав на ведення певного виду або повністю комерційної діяльності; 8) адміністративний арешт.

У зазначеному кодексі варто звернути увагу на те, що в разі, якщо особа має особливі права (наприклад, керування транспортним засобом або на володіння пневматичною



зброєю високої потужності), за вчинення адміністративного правопорушення її може бути позбавлено відповідного права на певний строк. У разі вчинення правопорушення, за яке може бути передбачено позбавлення особливих прав, особою, яка не має відповідного документу, застосовується стягнення у вигляді заборони на певний строк отримувати відповідні права [7].

У статті 4 «Санкції за проступок» Закону Республіки Словенія «Про проступки» від 12 грудня 2002 року вказано такі види санкцій: 1) штраф; 2) попередження; 3) санкції в дорожньому русі зі скасуванням водійського дозволу та заборонаю користуватися водійським дозволом; 4) заборона керування моторним транспортним засобом; 5) видворення іноземця з держави; 6) вилучення предметів; 7) виховні заходи.

Зауважимо, що штраф визначається та призначається як головна санкція, натомість попередження може бути призначене замість штрафу [8, с. 461].

Артикулом 11 Закону Чеської Республіки «Про проступки» № 200/1990 Sb від 17 квітня 1990 року закріплено такі види санкцій за проступки: 1) попередження; 2) штраф; 3) заборона діяльності; 4) конфіскація майна [7, с. 859].

Серед положень цього закону викликає інтерес те, що в разі накладення штрафу муніципальним органом влади, його сума спрямовується до відповідного місцевого бюджету. У випадку ж накладення штрафу посадовою особою державного органу – до державного бюджету.

Таким чином, можна прослідкувати певну подібність систем адміністративних стягнень, зокрема, наявність положень про адміністративну відповідальність юридичних осіб та відсутність такого стягнення, як оплатне вилучення або виправні роботи.

Відмітимо також, що в Рекомендації № R (91)1 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам щодо адміністративних санкцій розміщено слушну думку про те, що санкції можуть бути дуже різноманітними. Не претендуючи на вичерпність, підкреслюється, що може йтися про штрафи або збільшення виплат, конфіскацію майна, закриття чи заборону діяльності, призупинення дії або анулювання ліцензії, дозволу чи повноважень, необхідних для здійснення торгівлі, виробництва чи якоїсь професії або забезпечення якоїсь свободи [8, с. 906].

Висновки. Таким чином, спираючись на положення зазначених рекомендацій та проведений нами аналіз систем адміністративних стягнень за адміністративно-деліктним законодавством окремих держав-учасниць ЄС, можна підсумувати таке:

1. Система адміністративних стягнень, закріплена в статті 24 КУпАП, має бути оптимізована шляхом скорочення та заміни окремих видів стягнень.

2. Пропонуються такі види адміністративних стягнень: 1) попередження; 2) штраф; 3) часткова або повна заборона діяльності; 4) конфіскація; 5) позбавлення спеціальних прав; 6) адміністративний арешт; 7) примусове адміністративне видворення для іноземців.

3. У чинний КУпАП необхідно внести положення про адміністративну відповідальність юридичних осіб. У таких випадках адміністративна відповідальність може покладатися на особу, яка здійснює управління юридичною особою, або на особу, яка віддала наказ, виконання якого призвело до вчинення адміністративного проступку.

4. У відповідній статті КУпАП доцільно передбачити можливість призначення альтернативного стягнення. Пропозиція полягає в можливості заміни частини або повної суми грошового штрафу суспільно корисними (громадськими) роботами, наприклад, з розрахунку визначеної кількості національної валюти на 1 годину суспільно корисної праці.

5. Обсяги стягнень у вигляді штрафів за вчинення адміністративних проступків мають бути істотно збільшені. Одночасно є доцільним встановлення фіксованої суми штрафу за конкретний вид адміністративного проступку, що дозволить уникнути суб'єктивності під час розгляду таких справ.

Насамкінець зауважимо, що нами лише наголошено на необхідності оптимізації чинної системи адміністративних стягнень. Досвід окремих держав-учасниць ЄС переконливо свідчить про те, що варто переходити від слів до дії у вирішенні проблеми оновлення адміністративно-деліктного законодавства.



Список використаних джерел:

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток № 51. – Ст. 1122.
3. Олефір В.І. Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні / В.І. Олефір, В.В. Галушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/general-administrative-law/80-transition-state-of-the-main-sources-of-administrative-law-in-ukraine.html>.
4. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі / С.Т. Гончарук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2007/statji_n3_4_2007/Goncharuk_57.pdf.
5. Єсімов С.С. Правові підстави застосування адміністративних стягнень / С.С. Єсімов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdujn_2013_1_2.pdf.
6. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=494102.
7. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=89648>.
8. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

ХОМЯКОВА О. А.,

аспірант кафедри конституційного,
міжнародного і адміністративного права
(Інститут права імені Володимира Сташица
Класического приватного університета)

УДК 347.7

ПРАВОВАЯ ОСНОВА БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье анализируются процессы реформирования бюджетных отношений в рамках широкомасштабной бюджетной децентрализации, анонсированной в Украине. Анализируются вопросы содержания понятия «бюджетная децентрализация», а также недавно принятые законы, направленные на правовое регулирование реформирования местного самоуправления и местных финансов (бюджетов). Указываются определенные недостатки такого регулирования.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, добровольные объединения территориальных общин, сотрудничество и взаимодействие территориальных общин, местные бюджеты, местное самоуправление.

У статті аналізуються процеси реформування бюджетних відносин у межах широкомасштабної бюджетної децентралізації, проведення якої анонсоване в Україні. Досліджуються питання змісту поняття «бюджетна децентралізація», а також нещодавно прийняті закони, спрямовані на правове регулювання реформування місцевого самоврядування та місцевих фінансів (бюджетів). Указуються певні недоліки в такому регулюванні.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, добровільні об'єднання територіальних громад, співробітництво та взаємодія територіальних громад, місцеві бюджети, місцеве самоврядування.

