



О. В. Когут*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Становлення України як незалежної держави зумовило реформу правової системи, стрімке вдосконалення законодавства, що регулює відносини в усіх сферах суспільного життя. Значною мірою процес реформування торкнувся й адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права. Науковцями почали розроблятися і втілюватися в життя нові теоретичні підходи та положення, а законодавці почали формувати нові правові норми, що відповідають потребам суспільного розвитку.

Реформування українського адміністративного права пов'язане із суттєвим трансформуванням інституту адміністративної відповідальності. Питанням сутності і практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність, аналізу важливої ролі даної законодавчої сфери у зміцненні законності і правопорядку присвячено дослідження таких українських вчених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, І. Голосніченко, Є. Додін, Л. Коваль, В. Колпаков, І. Куян, Т. Коломєць, А. Комзюк, Д. Лук'янець, Н. Хорощак та ін. Однією із ключових проблем у змісті адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення. В юридичній літературі вони розглядалися в різних аспектах: у дослідженнях, присвячених адміністративній відповідальності¹; через характеристику окремих видів адміністративних стягнень²; через особливості застосування стягнень тими чи іншими уповноваженими органами³. І лише у монографії Н. В. Хорощак⁴ дається загальна характеристика адміністративних стягнень за законодавством України. Але слід зазначити, що існуючі дослідження найчастіше провадилися в межах приписів чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення⁵ (далі — КУпАП), який на сьогодні не відповідає належною мірою вимогам реформування українського адміністративного права. Деякі держави колишнього СРСР (Росія, Казахстан) ще у 2001 році прийняли нові кодекси⁶. 26 травня 2004 року у ВР України зареєстровано проект нового Кодексу України про адміністративні проступки⁷

© Когут О. В., 2007

* доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Див.: Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. — Л., 1975; Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. — К., 1995; Коваль Л. В. Відповідальність за адміністративні правопорушення: Монографія. — К.: Вища школа, 1975; Колпаков В. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004.

² Див.: Гончарук С. Т. Адміністративні стягнення (в запитаннях і відповідях). — К.: КМУЦА, 1998; Коломєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Нац. юр. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 1999. — 16 с.; Коломєць Т. О. Адміністративні та фінансові штрафи за законодавством України: порівняльно-правова характеристика // Підприємництво, господарство і право. — 2001. — № 8. — С. 76-77.

³ Босий О. Д. Поняття податкової відповідальності // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: 36. наук. пр. — Суми, 2000. — С. 75-79; Липницький Д. Х., Болотова А. Д. Основні напрямки уніфікації економічних санкцій. — Донецьк, 1998.

⁴ Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України: Монографія. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення (зі змінами і доповненнями) // ВВР УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. // Рос. газета. — 31 декабря. — 2001. — № 256; Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.2001 г. // Ведомости Парламента. — 2001. — № 5. — Ст. 24.

⁷ Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18191.



(далі — Проект). Тому на основі аналізу окремих положень існуючого КУпАП та Проекту, а також враховуючи зарубіжний досвід, спробуємо сформулювати окремі пропозиції щодо законодавчого врегулювання низки нерозв'язаних питань практики застосування адміністративних стягнень.

Чинний КУпАП у ст. 24 при визначенні поняття “адміністративні стягнення” обмежується лише словами “міра відповідальності”, все інше стосується мети застосування цієї міри. Проект (ст. 22) пропонує більш розширене визначення, яке складається з трьох частин: “1. Адміністративне стягнення є засобом примусу, що застосовується від імені держави до суб'єктів адміністративного проступку, визнаних винними у вчиненні адміністративного проступку. 2. Адміністративне стягнення має на меті не тільки міру відповідальності, але й виправлення суб'єкта адміністративного проступку (фізичної особи), а також запобігання вчиненню нових адміністративних проступків як самим суб'єктом адміністративного проступку, так і іншими особами. 3. Адміністративне стягнення не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність, а також заподіяти шкоду діловій репутації юридичної особи”⁸.

На нашу думку, таке визначення також не є досить вдалим і може викликати ряд запитань, відповідь на які знаходяться або в інших статтях Кодексу, або в теоретичних розробках: Хто такі суб'єкти адміністративного проступку? Що таке адміністративний поступок? Засобом якого саме примусу є адміністративне стягнення? Хто має право його застосовувати? У чому полягає сутність адміністративного стягнення?

Не зовсім доречно вживати у тексті вислів “... має на меті не тільки міру відповідальності ...”, що звучить як заперечення начебто існуючої думки про те, що традиційно метою адміністративного стягнення вважають саме це. І чи може міра відповідальності взагалі бути метою?

Вважаємо, що запропоноване у Проекті визначення адміністративного стягнення потребує доопрацювання. Більш того, доцільно було б взагалі відмовитись від поняття стягнення, замінивши його на покарання. Підтримуємо думку В. Колпакова про те, що такий термін “... більш точно відповідає сутності примусових заходів, які застосовуються за вчинення адміністративних правопорушень, ніж термін “адміністративне стягнення”. Будь-яка міра відповідальності за адміністративний проступок містить відповідні обмеження щодо прав і свобод суб'єкта відповідальності. Ці обмеження і є покаранням”⁹. Необхідно зазначити, що серед ознак адміністративного правопорушення науковці завжди виділяють таку ознаку, як караність. Та і з точки зору мовного значення, термін “покарання” підходить до всіх запропонованих видів, в той час як термін “стягнення” (що походить від дієслова стягати, що означає, зокрема, примушувати сплатити що-небудь¹⁰) є не зовсім вдалим щодо попередження та адміністративного арешту. До речі, Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30 січня 2001 року¹¹ у третій главі передбачає застосування до правопорушників саме покарання.

⁸ Там само.

⁹ Колпаков В. Досвід Росії і Казахстану щодо реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 11. — С. 45.

¹⁰ Сучасний тлумачний словник української мови: 65000 слів / За заг. ред. В. В. Дичинського. — Х.: ВД «ШКОЛА», 2006. — С. 838.

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. // Рос. газета. — 2001. — 31 декабря. — № 256.



Розробники Проекту, враховуючи існуючу сьогодні законодавчу неуніфікованість адміністративних стягнень, пропонують збільшити кількість видів адміністративних стягнень з восьми (разом з адміністративним видворенням іноземців та осіб без громадянства) до чотирнадцяти. Вважаємо, що таке значне розширення видів адміністративних стягнень є виправданим з двох причин: по-перше, закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб; по-друге, врахування сучасних соціально-економічних реалій.

Фактично стягнення, які пропонує Проект, за своєю сутністю не є нововведенням, чинні законодавчі акти вже сьогодні передбачають такі покарання за порушення встановлених правил поведінки. Отже, розробники узагальнили вже існуючу юридичну практику і згрупували всі ці стягнення в межах однієї статті проекту. Однак, на нашу думку, доцільно враховувати проблемні питання в закріпленні та застосуванні вже існуючих стягнень та виважено ставитись до встановлення нових.

Найпоширенішим адміністративним стягненням є **штраф**. Ця каральна санкція міститься в більшості санкцій правових норм. Саме тому цьому стягненню приділяється увага багатьох науковців, яке за різних часів виступало об'єктом їх дослідження. Значне поширення цього стягнення можна пояснити кількома обставинами: множинністю органів адміністративно-штрафної юрисдикції (це стягнення можуть накладати майже всі уповноважені органи), розмаїттям суб'єктів покарання, спрощеним порядком застосування, значним виховним, превентивним та репресивним потенціалом, оперативністю процедури стягнення, можливістю накладення і стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення.

Враховуючи той факт, що крім адміністративного законодавства, штраф передбачений також цивільним та кримінальним законодавством, вважаємо, що було б доцільно визначити цей вид адміністративного покарання у Кодексі про адміністративні проступки як саме **адміністративний штраф** (зазначимо, що Росія та Казахстан вже так зробили).

За одиницю обчислення адміністративного штрафу відповідно до Закону України "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у вигляді штрафу" від 7 лютого 1997 року¹² прийнято неоподатковуваний мінімум доходів громадян, який становить 17 гривень. Проект, враховуючи, що суб'єктом адміністративної відповідальності може бути не лише фізична, а і юридична особа, встановлює: "штраф — це грошове стягнення, яке може визначатися величиною, кратною неоподаткованому мінімуму доходів громадян, вартості предмета, що є безпосереднім предметом адміністративного проступку, вартості товарів, робіт, послуг, сумі несплачених податків, зборів, доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продуктів (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, місячному фонду заробітної плати підприємства, установи, організації".

Як бачимо, розробники проекту пропонують цілих п'ять критеріїв визначення штрафу (неоподатковуваний мінімум доходів громадян; вартість предмета; вартість товарів, робіт, послуг; сума несплачених податків, зборів, доходу; фонд заробітної плати). Такий підхід викликаний тим, що суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути не лише фізичні, а і юридичні особи. Але, враховуючи зміни податкового законодавства, вважаємо, що у новому Кодексі необхідно відмовитись від "прив'язування" розміру штрафу до неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Необхідно зазначити, що Кодекс

¹² Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у вигляді штрафу: Закон України від 07.02.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 14. — Ст. 114.



Російської Федерації про адміністративні правопорушення визначає розмір штрафу через величину, кратну мінімальному розміру оплати праці¹³. А відповідно до ст. 48 Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення¹⁴ розмір штрафу повинен відповідати визначеній кількості місячного розрахункового показника, який встановлюється у відповідності з законодавчим актом. На нашу думку, доцільно “прив’язати” розмір штрафу до мінімального розміру заробітної плати. Враховуючи, що і цей критерій може змінюватись, як можуть змінюватись і вартості предмета, робіт, послуг тощо, доречно також запозичити підхід росіян і закріпити, що береться розмір цих величин, встановлений на момент закінчення чи припинення адміністративного правопорушення.

Необхідно також законодавчо закріпити не лише нижню, а і верхню межу штрафу. Причому вважаємо, що цей показник повинен бути різним для фізичних осіб, посадових осіб, юридичних осіб.

Тепер зупинимось на проблемі застосування такого адміністративного стягнення, як **конфіскація**. Як правильно вважає Д. Лук’янець, “якщо в кримінальному праві конфіскація є досить усталеним явищем, застосування якого не викликає суттєвих суперечок, то при застосуванні конфіскації як адміністративного стягнення виникає низка проблем, які залишилися поза увагою дослідників і майже не знайшли свого відображення у відповідній літературі”¹⁵. На думку дослідника, на сьогодні проблема 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 цього Кодексу, 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. 51², 177², 42² КУпАП).

По-друге, частина статей передбачає конфіскацію предметів, які не належать ні до знарядь вчинення правопорушення, ні до його безпосереднього об’єкта (наприклад, ст. 160³ КУпАП), що суперечить вимогам ст. 29 КУпАП.

Отже, реалізація чинного законодавства, яке передбачає конфіскацію як санкцію за певне правопорушення, є досить проблематичною з огляду на необхідність додержання принципу законності, хоча разом із тим важко заперечувати необхідність примусово вилучення зазначених вище об’єктів. Тому підтримуємо думку Д. Лук’янца про те, що доцільно поряд з оплатним вилученням та конфіскацією передбачити і *безкомпенсаційне вилучення*, тобто таке, яке не передбачає будь-якої компенсації за вилучене майно¹⁶.

Слід також зупинитись на питанні щодо доцільності застосування **виправних робіт** як адміністративного стягнення. Вплив цього покарання, призначеного на невеликий термін, фактично зводиться до утримання із заробітної плати визначеної суми, тому зникає відмінність між виправними роботами та штрафом. Хоча деякі автори вважають, що неправильно зводити це стягнення лише до матеріального контексту, не беручи до уваги психологічний вплив, якого зазнає

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. // Рос. газета. — 31 декабря. — 2001. — № 256.

¹⁴ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.2001 г. // Ведомости Парламента. — 2001. — № 5. — Ст. 24.

¹⁵ Лук’янець Д. Проблеми застосування конфіскації як адміністративного стягнення // Право України. — 2006. — № 2. — С. 110.

¹⁶ Там само. — С. 112.



особа протягом всього терміну відбування покарання, тому виправні роботи як адміністративне стягнення мають характерні особливості, які вирізняють їх серед інших каральних адміністративно-правових санкцій та мають своє місце, визначене та визнане як теоретичними розробками, так і практичним досвідом їх застосування¹⁷.

Водночас у літературі певні автори дотримуються позиції, відповідно до якої виправні роботи як вид адміністративного стягнення мають бути вилучені із загального переліку стягнень. Так, Н. Салищева зазначає, що вилучення з переліку стягнень виправних робіт відповідатиме міжнародним стандартам¹⁸. Сьогодні новий Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення не містить даного стягнення.

Вважаємо, 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. Як показує аналіз статистичних даних практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення (а саме суди вправі накладати дане стягнення) у 2003 році виправні роботи було застосовано лише до 1,5 тисячі осіб, що становило 0,05 % від усіх притягнутих до адміністративної відповідальності у судовому порядку¹⁹. У 2004 році цей показник становив відповідно вже 1,3 тисячі осіб (0,04 %) ²⁰. А у 2005 — 881 тисячу осіб (0,02 %) ²¹. Статистичні дані Хмельницького міськрайонного суду щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення за минулий (2006) рік свідчать про те, що з розглянутих судом 65651 справи, адміністративні стягнення було накладено на 57346 осіб, але це, найчастіше, штраф (42998) та позбавлення спеціального права (139), а виправні роботи взагалі не застосовувались²².

Тепер зупинимось на питаннях застосування такого адміністративного стягнення як **адміністративний арешт**. Щороку в Україні це стягнення застосовується приблизно до ста тисяч осіб (2003 — 136,4²³; 2004 — 124,2²⁴; 2005 — 99 тисяч²⁵). Дане покарання передбачено санкціями лише одинадцяти статей: 44, 51, 173, 173², 178, 185, 185¹, 185³, 185¹⁰, 187, 204¹ і застосовується за адміністративні проступки, що за ступенем суспільної небезпеки наближаються до злочинів.

Це стягнення є найбільш суворим із перелічених адміністративних стягнень, тому законодавець прямо зазначив, що воно має застосовуватися лише в окремих випадках. Цим же пояснюється і те, що воно визначається як альтернативне стягнення поряд з іншими видами, передбаченими санкціями правових норм. Призначається адміністративний арешт лише за рішенням суду. Водночас законодавець окреслив категорію осіб, до яких воно не може бути застосоване.

¹⁷ Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України: Монографія. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 72.

¹⁸ Салищева Н. О проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. — 1995. — № 12. — С. 44.

¹⁹ Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2003 році (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 5. — С. 37.

²⁰ Там само. — С. 32.

²¹ Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2005 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 5. — С. 44.

²² Звіт Хмельницького міськрайонного суду про розгляд справ про адміністративні правопорушення за 2006 рік.

²³ Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2003 році (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 5. — С. 37.

²⁴ Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2004 році (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 5. — С. 32.

²⁵ Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2005 році (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 5. — С. 44.



Це вагітні, жінки, що мають дітей до 12 років, особи, що не досягли 18 років, інваліди першої і другої груп, а також військовослужбовці, призвані на збори, військовозобов'язані, особи рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ (ст.ст. 15, 32 КУпАП).

Ознайомлення з законодавством інших держав показує, що коло осіб, до яких не може бути застосовано адміністративний арешт, є значно ширшим. Так, відповідно до законодавства Російської Федерації та Республіки Казахстан вік дітей (що береться до уваги при накладенні стягнення на жінок) підвищено до 14 років²⁶, а Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь поширює це і на чоловіків та осіб, що мають дітей-інвалідів²⁸. Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Казахстан закріплює, що такий захід не застосовується до жінок у віці понад 50 та чоловіків у віці понад 63 роки, а згідно білоруського законодавства — до осіб, які мають на своєму утриманні інвалідів першої групи.

Вітчизняний Проект також розширює коло осіб, до яких не може бути застосовано адміністративний арешт — “до непрацездатних осіб, осіб пенсійного віку, військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та податкової міліції Державної податкової служби України, інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, неповнолітніх, вагітних жінок, жінок, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною, одиноких матерів, які мають дітей віком до чотирнадцяти років чи дітей-інвалідів, а також до осіб, які виховують малолітніх дітей без матері”. Вважаємо таке розширення доцільним (як і скорочення до п'яти діб строку адміністративного арешту), але, на нашу думку, *по-перше*, не слід перераховувати окремі категорії осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів — можна просто зазначити “осіб, передбачених статтею 14 цього кодексу”; *по-друге*, не обмежуватися лише одинокими матерями, а поширити це положення на всіх осіб, які мають дітей віком до чотирнадцяти років чи дітей-інвалідів; *по-третє*, закріпити це обмеження і щодо осіб, які мають на своєму утриманні інвалідів першої групи.

Існує і ряд інших проблемних питань, які необхідно вирішувати та враховувати під час роботи над Проектом. Тому вважаємо, що доцільно активізувати роботу науковців, практиків, народних обранців щодо якнайшвидшого прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки, враховуючи ці та інші проблемні питання при визначенні адміністративних стягнень та порядку їх застосування.



²⁶ Див.: ст. 3.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. // Рос. газета. — 2001. — 31 декабря. — № 256.; ст. 56 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.2001 г. // Ведомости Парламента. — 2001. — № 5. — Ст. 24.

²⁷ Див.: ст. 31 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 06.12.1984 г. // СЗ БССР. — 1984. — № 35. — Ст. 505.