

22. Основи адміністративного судочинства в Україні : [навч. посібник для юрид. фа культ. та юрид. клінік] / за заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. – К. : Конус-Ю, 2006. – 256 с.
23. Остапенко Т.А. Суб'єкти адміністративного судочинства України / Т.А. Остапенко // Сучасний стан та перспективи розвитку української правової системи : Всеукраїнська конференція (16 липня 2011 р., м. Львів). – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2011. – Т. II. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/sud5024/9/39/>.
24. Проект Адміністративного процесуального кодексу України від 10 вересня 2002 року № 1331-1, внесений народними депутатами України Мойсиком В., Онопенком В., Бандуркою О., Круцьом М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.liga.net/news/N0216669.html>.
25. Проект Адміністративного процесуального кодексу України від 4 лютого 2002 року № 9024, внесений народним депутатом України Коліушко І.Б. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf35](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf35).
26. Словник української мови : в 10 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. – К. : Наукова думка, 1974– . – Т. 5 : Н–О. – 1974. – 840 с.
27. Словник української мови : в 10 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. – К. : Наукова думка, 1976– . – Т. 7. – 1976. – 723 с.
28. Словник української мови / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. – К. : Наукова думка, 1978– . – Т. 9. – 1978. – 916с.
29. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : [монографія] / В.С. Стефанюк. – Х. : Фірма «Консум», 2003. – 464 с.
30. Трещева Е.А. Суб'єкти арбитражного процесса: общие теоретические вопросы понятия и классификации субъектов : [монография] : в 2 ч. / Е.А. Трещева. – Самара : Самарский университет, 2006– . – Ч. 1. – 2006. – 212 с.
31. Петров Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров ; отв. ред. О.С. Иоффе. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 184 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://adhdportal.com/book\\_737.html](http://adhdportal.com/book_737.html).
32. Топор І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства: проблеми теорії / І.В. Топор // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць / редкол. С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – Вип. 58. – О. : Юридична література, 2011. – 532 с.
33. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [монографія] / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
34. Петров Г.І. Цивільне процесуальне право України. Академічний курс : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / Г.І. Петров – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://adhdportal.com/book\\_3882\\_chapter\\_20\\_3\\_Sub'kti\\_ivlnikh\\_proesualnikh\\_pravovdnosin.html](http://adhdportal.com/book_3882_chapter_20_3_Sub'kti_ivlnikh_proesualnikh_pravovdnosin.html).

УДК 342.92

## ПРО ДЕЯКІ АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ІЗ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Нечитайленко В.А.,  
к.ю.н., ст. викладач

*Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди*

Стаття присвячена актуальній проблемі правового регулювання відносин із встановлення та реалізації на практиці заходів адміністративної відповідальності. В ній зазначається, що чимало наукових праць присвячено пошукам шляхів її вирішення, але деякі з аспектів цієї проблеми не дістали в них належного висвітлення. Звертається увага на конкретні недоліки законодавства про адміністративні правопорушення і вносяться пропозиції з їх усунення.

**Ключові слова:** законодавство про адміністративні правопорушення, адміністративне правопорушення, адміністративні стягнення, адміністративно-юрисдикційна діяльність, принципи адміністративної відповідальності.

Нечитайленко В.А. / О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ПРИМЕНЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ / Харьковский национальный педагогический университет имени Г. С. Сковороды, Украина

Статья посвящена актуальной проблеме правового регулирования отношений, возникающих по поводу реализации на практике мер административной ответственности, которая находит свое проявление в наложении на правонарушителей административных взысканий. Отдельные аспекты этой проблемы получили достаточно детальное освещение, а некоторым не уделялось должного внимания представителей административно-правовой науки. В статье указывается на некоторые конкретные недостатки законодательства об административных правонарушениях и вносятся предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** законодательство об административных правонарушениях, административное правонарушение, административные взыскания, административно-юрисдикционная деятельность, принципы административной ответственности.

Nechitaylenko V.A. / ABOUT SOME ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF REGULATION OF RELATIONS WITH APPLYING OF ADMINISTRATIVE PENALTIES / Kharkiv National pedagogical university named after G. S. Skovoroda, Ukraine

The article outlines, that in the modern terms of development of the state system the role of administrative law increases in adjusting of administrative relations that include relations arising up concerning establishment and realization of measures of administrative responsibility as imposition of administrative penalties.

A current legislation about administrative crimes is based on sources set up in soviet time yet and that is why can not already effectively regulate the norms of relation in fundamentally new conditions of functioning society and state. For many years after his acceptance substantial amendments and supplements have been brought in a legislation, but it did not simplify, it but complicated considerably, created many problems of realization of administrative legal approvals by the organs of administrative jurisdiction.

In the article some are of these problems are defined and judgements are outspoken in relation to their permission. In particular, it is suggested to change the order according to which it is possible imposition of simultaneously basic and additional administrative penalty; the suggestion to fill in a blank in a legislation about administrative crimes and to fasten the principles of bringing in to administrative responsibility: to priority of rights and freedoms of man and citizen, humanism, legality, validity, expediency, inevitability of administrative penalty; to responsibility depending on the actual harmful consequences of offence etc is brought in.

As a legislation envisages very serious approvals now, then it would be expedient, like a criminal statute, to set the order of application administrative penalties below the lowest limit.

The article contains other suggestions, that, in opinion of author, will promote efficiency of adjusting of the examined relations.

**Key words:** legislation about administrative crimes, administrative offence, an administrative penalty, administratively-jurisdiction activity, principles of administrative responsibility.

Наявність в чинному законодавстві системи адміністративних стягнень за правопорушення є одним з дійових засобів забезпечення законності, дисципліни та порядку у всіх сферах державного управління, а їх застосування має на меті не тільки притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень, а й попередження нових проступків, що сприятиме зміцненню правопорядку в державі.

Разом з тим, у правовому регулюванні питань адміністративної відповідальності і в адміністративно-юрисдикційній діяльності існують суттєві проблеми, які зумовлені розвитком відповідних суспільних відносин і відставанням від нього законодавства про адміністративні правопорушення, яке діє ще з радянських часів. І хоча в нього внесені численні зміни та доповнення, це не тільки не зумовило підвищення ефективності цього законодавства, а й значно його ускладнило, а тому воно потребує суттєвого удосконалення.

Необхідно відзначити, що окремі аспекти проблеми, пов'язані із встановленням та реалізацією адміністративних стягнень протягом останніх років стали предметом дослідження у роботах Н. Гришиної [3], І. Голосніченко та І. Коліушко [4], Н. Кізіми [5], О. Кононенко [6], Т. Коломієць [7], та багатьох інших науковців-адміністративістів. Однак деяким проблемним питанням реалізації заходів відповідальності за адміністративні проступки не приділялося належної уваги, хоча їх вирішення буде певною мірою сприяти удосконаленню законодавства, яке регулює відносини, зокрема із застосування адміністративних стягнень.

Перша проблема полягає у невідповідності чинного законодавства про адміністративні правопорушення конституційному положенню про те, що до особи за одне правопорушення може бути застосоване лише одне покарання одного й того ж виду (ст. 61 Конституції України [1]), а це зумовлює необхідність перегляду існуючого поділу адміністративних стягнень на основні та додаткові, які можуть застосовуватись одночасно.

За винятком нормативного закріплення у ст. 25 КпАП [2], на сьогодні немає чіткого критерію відокремлення зазначених видів адміністративних стягнень. Це питання майже не знайшло відображення в юридичній літературі, проте воно має важливе значення не лише для науки, а й для практики з таких, зокрема, причин.

По-перше, від визначення суті цих видів стягнень, виділення ознак, за якими вони мають бути відокремлені, їх функціональної спрямованості залежить, як і коли кожне з них має застосовуватись і якими мають бути наслідки такого застосування.

По-друге, розмежування повноважень органів виконавчої влади (посадових осіб) та суду щодо застосування окремих адміністративних стягнень (зокрема, конфіскації) призвело до того, що справа про один адміністративний проступок, за який передбачено основне і додаткове стягнення, має розглядатися двома різними органами (наприклад, митними органами та судом). Тож має бути вирішена проблема розмежування їх компетенції у випадках, коли санкції правових норм передбачають застосування декількох покарань різної підсудності. Зокрема, доцільним було б законодавче закріплення положення, відповідно до якого у разі, якщо санкція правової норми містить декілька видів стягнень, хоча б одне з яких має застосовуватися судом, така справа має виключно судову підвідомчість.

Логічним критерієм відмежування основних та додаткових стягнень є мета їх застосування, а точніше – наслідок, який передбачає законодавець у разі застосування того чи іншого стягнення. Так, якщо застосування штрафу, попередження, арешту, виправних робіт та інших адміністративних стягнень має за мету покарання правопорушника, то застосування одночасно й додаткових стягнень передбачає, поряд з покаранням правопорушника, ще й

усунення умов для подальшого вчинення правопорушень.

Однак, як уявляється, найбільш важливим є питання щодо самої правомірності додаткових стягнень у світлі ст. 61 Конституції України. Існуюча практика свідчить про те, що незалежно від того, застосовується тільки одне основне стягнення, або основне разом з додатковим, або окремо додаткове стягнення, для правопорушника настає адміністративна відповідальність. Одночасно незалежно від того, чи визначає правова норма стягнення як додаткове чи як основне, за своєю природою воно виступає одним із видів каральних примусових санкцій, тобто є покаранням.

Тож наскільки взагалі є правомірним застосування двох видів стягнень до однієї особи за одне і те саме правопорушення? Це принципове питання має бути, на наш погляд, вирішено до прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки.

Враховуючи викладене, доцільно відійти від усталеного підходу до розв'язання цього питання та обмежитись одним покаранням за вчинення одного правопорушення. Це може бути здійснене за допомогою законодавчого закріплення принципу альтернативності в санкціях правових норм, які на сьогодні передбачають подвійність адміністративних покарань.

Друга проблема тісно пов'язана з попередньою: на сьогодні жодний нормативно-правовий акт, на підставі якого здійснюється притягнення до відповідальності із застосуванням адміністративних стягнень, не містить хоча б узагальненого переліку принципів відповідного провадження, що не забезпечує належну реалізацію прав учасників юрисдикційного провадження, визначених законодавством. Утім, саме законодавче закріплення основних принципів застосування адміністративних стягнень є найпершим і найважливішим кроком для закладення основ взаємовідносин між громадянами, юридичними особами та відповідними державними органами на засадах поваги одне до одного та до встановлених правовими нормами правил поведінки. Це мають бути принципи: пріоритетності прав і свобод людини і громадянина; гуманізму; законності; обґрунтованості; доцільності; невідворотності адміністративного стягнення; відповідальності в залежності від фактичних шкідливих наслідків правопорушення; накладення лише одного адміністративного стягнення за вчинене правопорушення.

Третя проблема. Потребує окремого законодавчого закріплення положення, яким би було усунено розмаїття строків накладення адміністративних стягнень. Вони мають бути зведені до єдиного критерію, який би став універсальним. Тобто ці строки поширюватимуться як на фізичних, так і на юридичних осіб і можуть визначатися:

- з дня вчинення правопорушення;
- з дня виявлення правопорушення при триваючому правопорушенні;
- з дня проведення уповноваженими державними органами спеціально передбачених законом заходів контролю, якщо правопорушення не могло бути виявлене іншим чином, але не пізніше законодавчо встановленого терміну для вжиття таких заходів (наприклад, місяця). Це забезпечить оперативність реагування на адміністративне правопорушення і забезпечить виконання того ж-таки принципу невідворотності накладення стягнення.

Четверта проблема. Процесуальний аспект застосування адміністративних стягнень до фізичних осіб достатньо повно регламентований та систематизований. Натомість аналогічний процес щодо юридичних осіб має розпорошений характер, оскільки регламентується окремими нормативно-правовими актами, що встановлюють адміністративну відповідальність підприємств та установ за порушення правил пожежної безпеки, будівельних та інших загальнообов'язкових правил. Внаслідок цього відсутній єдиний підхід щодо застосування до них адміністративних стягнень. Тож у проекті Кодексу про адміністративні

проступки мають бути окремо визначені умови й порядок застосування адміністративних стягнень до юридичних осіб.

П'ята проблема полягає в тому, що, на жаль, у чинному адміністративно-деліктному законодавстві України не визначено мінімальний та максимальний розміри штрафних санкцій, на відміну від кримінального законодавства України, а це не сприяє запровадженню принципу накладення стягнення з урахуванням реальної шкідливості правопорушення та особи правопорушника. Доцільно, за аналогією з кримінальним правом (ст. 69 Кримінального кодексу України), передбачити можливість застосування адміністративного стягнення нижче мінімальної межі, передбаченої КпАП. Перш за все це стосується випадків притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху, за вчинення яких зараз встановлені значні розміри штрафів.

Шоста проблема пов'язана з невирішеністю питання щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень деяких категорій осіб, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів (ст. 15 КпАП).

По-перше, норми цієї статті порушують єдність та логічність системи законодавства про адміністративну відповідальність, закріплюючи положення, згідно з яким

вирішення питання про адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення здійснюється не у законодавстві про адміністративну відповідальність, а у законодавстві про дисциплінарну відповідальність. Це, безумовно, ускладнює діяльність органів адміністративної юрисдикції. Адже при вирішенні питання про підвідомчість справи про адміністративне правопорушення вони повинні керуватись не тільки адміністративно-деліктним законодавством, а й дисциплінарними статутами, які діють стосовно суб'єктів правопорушення [8-11].

По-друге, положення ч. 2 ст. 15 КпАП не узгоджено із зазначеними дисциплінарними статутами, бо в них не передбачені випадки, коли відповідні особи за вчинення адміністративних правопорушень підлягають дисциплінарній відповідальності.

Тож питання, коли саме особи, щодо яких діють дисциплінарні статuti, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність на загальних підставах, не вирішено ні у законодавстві про адміністративні правопорушення, ні у законодавстві про дисциплінарну відповідальність. Як уявляється, ч. 2 ст. 15 КпАП слід виключити, а перелічені особи, щодо яких діють згадані статuti, за вчинення адміністративних правопорушень повинні притягатися до адміністративної відповідальності на загальних підставах.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – №51. – Ст. 1122.
3. Гришина Н. В. Шляхи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності / Н. В. Гришина // Державне будівництво та місцеве самоврядування : Зб. наук. праць / Голов. ред. Ю. П. Битяк. – Х. : Вид-во «Право», 2006. – С. 207-215.
4. Коліушко І. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, що підлягають під юрисдикцію суду / І. Коліушко, І. Голосніченко // Право України. – 2001. – № 3. – С. 39.
5. Кізіма Н. Особливості застосування конфіскації як одного з видів адміністративних стягнень / Н. Кізіма // Право України. – 2001. – № 4. – С. 80.
6. Кононенко О. Адміністративна відповідальність за Законом України «Про виконавче провадження» / О. Кононенко // Право України. – 2001. – № 5. – С. 103.
7. Коломієць Т. Щодо ефективності адміністративних штрафів / Т. Коломієць // Право України. – 2001. – № 2. – С. 84.
8. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ : Закон України від 22 червня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
9. Про затвердження Дисциплінарного статуту Прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 року № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
10. Про Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 року № 55 // ЗП України. – 1993. – № 4-5. – Ст. 71.
11. Про затвердження Статуту про дисципліну працівників зв'язку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 1996 року № 877 // ЗП України. – 1996. – № 15. – Ст. 420.