

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ КОНФІСКАЦІЇ ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF APPLICATION OF CONFISCATION AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE PENALTY

Шестак Л.В., к.ю.н, доцент,
доцент кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Національний університет «Чернігівська політехніка»
orcid.org/0000-0003-4958-0838

Волковська А.А., студентка III курсу
юридичного факультету
Національний університет «Чернігівська політехніка»

У статті досліджуються проблеми застосування конфіскації як виду адміністративного стягнення. Автори визначають основні недоліки правового регулювання застосування цього виду покарання. Зокрема, у статті відзначено невідповідність змісту норм ст. ст. 24 й 29 КУАП щодо конфіскації грошей, отриманих унаслідок учинення правопорушення. Автори також указують на відсутність за прикладом кримінального законодавства переліку предметів, які не можуть бути конфіскованими, на доцільність у виняткових випадках застосовувати конфіскацію речей і предметів, що не перебувають у власності порушника.

Серед проблем застосування адміністративної конфіскації визначено й фінансову недоцільність конфіскації в дохід держави речей, які не можуть бути направлені на подальшу переробку, а потребують утилізації. Автори вказують, що в таких випадках порушник позбавляється можливості вчиняти за допомогою відповідних речей адміністративно каранні діяння. Проте держава може не потребувати відповідних речей і лише понесе витрати на їх знищення. Тому автори пропонують у таких випадках проводити утилізацію за рахунок правопорушника.

У статті запропоновано також закріпити порядок конфіскації грошей, отриманих унаслідок учинення правопорушення, і розробити методику розрахунку незаконно отриманих сум, а також збільшити кількість норм, за порушення яких можна було б накладати назване адміністративне стягнення.

Автори відстоюють також позицію про доцільність залучення до процесу адміністративної відповідальності власника речей або предметів, за допомогою яких недобросовісний користувач-невласник здійснював адміністративне правопорушення. Це має сприяти зменшенню кількості адміністративних правопорушень на транспорті.

Ключові слова: конфіскація, захід адміністративної відповідальності, адміністративне стягнення, порушник.

The article deals with the issue of confiscation as a type of administrative penalty. The main shortcomings of the legal regulation of this type of punishment are identified. In particular, the authors note the inconsistency of the content of the provisions of Art. 24 Code of Ukraine on Administrative Offences (CUAO) and Art. 29 of CUAO on confiscation of money received as a result of an offense. The authors also point out that there is no list of items, following the example of criminal law, that cannot be confiscated and also underline the feasibility in exceptional cases to apply the confiscation of things and items that are not owned by the offender.

Among the problems of the application of administrative confiscation, there is the problem of the financial inexpediency of confiscation of things to the state revenue that cannot be sent for further processing, but need to be disposed. The authors point out that in such cases the offender is deprived of the opportunity to commit administrative offences with the help of appropriate things. However, the state may not need the appropriate things and will only bear the costs of their destruction. Therefore, the authors propose in such cases to carry out disposal at the expense of the offender.

The article proposes to establish the procedure for confiscation of money received as a result of committing an offense and to develop a method of calculating illegally obtained amounts, as well as to increase the number of rules for violation of which administrative penalty could be imposed.

The authors justify the feasibility of prosecuting to administrative liability the owner of things or objects with the help of which the unscrupulous user - non-owner committed an administrative offense. It could help to reduce the number of administrative offenses in transport.

Key words: confiscation, measure of administrative liability, administrative penalty, offender.

Постановка проблеми. Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1] належить до тих кодифікованих актів, до яких уноситься велика кількість змін і доповнень. Так, за останні кілька років його доповнено не лише новими статтями, а й цілими главами (глави 13-А, 13-Б, 15-А). Проте систематизація адміністративного законодавства не є самоціллю. Вона повинна передбачати таку побудову й оновлення правових норм, що дало б змогу забезпечити належний рівень правопорядку в суспільстві, гарантувати дотримання прав і свобод учасників правовідносин, а також застосовувати справедливі покарання до осіб, які порушують правові приписи. Відтак дослідження проблем застосування адміністративних стягнень має на меті вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства, приведення його у відповідність до вимог сьогодення, забезпечення його актуальності шляхом виявлення й усунення недоліків правового регулювання порядку й умов застосування окремих адміністративних покарань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно відзначити, що питання застосування адміністративних

стягнень не є новими в адміністративній науці. Зокрема, до них зверталися такі науковці, як Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Р.І. Михайлов та інші, які в наукових доробках аналізують зміст, особливості призначення адміністративних санкцій, доцільність їх віднесення до основних чи додаткових, проблеми практичного застосування, а також обґрунтовують необхідність унесення змін і доповнень до правових норм, які регулюють порядок та умови накладання окремих адміністративних стягнень тощо. Але якщо основні адміністративні стягнення досліджені досить ґрунтовно, то питанням застосування додаткових покарань приділяється значно менше уваги. Це стосується й такого виду адміністративного стягнення, як конфіскація.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження основних проблем застосування конфіскації як виду адміністративного стягнення, а також визначення шляхів удосконалення положень КУпАП щодо його застосування.

Виклад основного матеріалу. У разі вчинення адміністративного правопорушення обов'язково має наставати адміністративна відповідальність, що проявляється

в застосуванні різних за своїм значенням і юридичною силою адміністративних стягнень і є одним із основних засобів боротьби з адміністративними проступками. Дієвість застосування адміністративних покарань залежить не тільки від ефективної роботи органів, уповноважених на застосування таких стягнень, а й від якості нормативно-правового закріплення та визначення порядку їх реалізації.

Особливе місце серед значної кількості наявних у КУпАП адміністративних стягнень займає конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, сутність та особливості якої визначені в ст. 29 КУпАП. Це специфічний вид покарання, що полягає в передачі предмета конфіскації у власність держави, тому необхідно дослідити питання, пов'язані з особливістю застосування названої санкції. Таке дослідження допоможе з'ясувати специфіку правового регулювання адміністративної конфіскації, недоліки її правового регулювання та шляхи їх подолання.

Здавалося б, що конфіскація є доволі ефективним адміністративним стягненням, оскільки спрямована на позбавлення правопорушника здійснювати протиправні вчинки за допомогою відповідних речей або предметів. Проте на практиці є ціла низка проблем, пов'язаних із застосуванням адміністративної конфіскації.

По-перше, відповідно до положень ч. 1 ст. 29 КУпАП [1], конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовому безоплатному передаванні цього предмета у власність держави. Уже в цій частині правової норми закладено певну проблему, адже не завжди передача конфіскованого майна у власність держави відповідає інтересам останньої. Держава може не потребувати відповідного майна, його переробка може бути нерациональною, а передача іншим особам недоцільною, унаслідок чого майно підлягає знищенню, що передбачає здійснення додаткових витрат з бюджету. Так, наприклад, конфіскований незаконно виготовлений алкоголь не підлягає подальшій переробці, а його знищення має здійснюватися за особливою процедурою, з дотриманням правил техніки безпеки та способом, що не повинен завдавати шкоди навколишньому природному середовищу. Звісно, що це вимагає додаткових витрат часу, зусиль і коштів з боку відповідних державних органів і їх посадових осіб (на тимчасове зберігання конфіскованих речей, їх знищення чи знешкодження тощо). Таким чином, ч. 1 ст. 29 КУпАП доречно доповнити положенням, відповідно до якого у випадках, коли конфіскація предмета, який став безпосереднім об'єктом або знаряддям учинення правопорушення, не відповідає інтересам держави, оскільки відповідний предмет підлягає утилізації, то таке знищення має здійснюватися за рахунок правопорушника.

По-друге, безальтернативна позиція законодавця про передачу предмета конфіскації виключно в дохід держави є спірною, адже в КУпАП мова йде про конфіскацію не лише предмета здійснення правопорушення, а і його об'єкта, тобто безпосереднього об'єкта правопорушення. Тому вважаємо за доцільне підтримати позицію тих дослідників, які наголошують, що суд має бути наділений правом приймати рішення про передачу конфіскованих предметів не тільки державі, а й колишньому власнику – юридичній або фізичній особі, чиє право власності було порушено в ході вчинення протиправного вчинку [2, с. 36]. Відтак доречно перше речення ч. 1 ст. 29 КУпАП викласти в такій редакції: «Конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета за рішенням суду у власність держави або повернення у власність фізичних чи юридичних осіб, у яких відповідний предмет було незаконно вилучено».

По-третє, як зазначено в ст. 29 КУпАП [1], конфіскованим може бути лише той предмет, який перебуває в особистій приватній власності правопорушника. Якщо ж порушник є недобросовісним користувачем відповідного предмета або речі, то такий предмет не може бути конфіскованим. З одного боку, така норма спрямована на захист права приватної власності, але, з іншого – створюється поле для зловживань з боку недобросовісних користувачів. Варто також відзначити, що досить часто визначити належність майна відповідному суб'єкту досить важко. Зокрема, якщо документи про придбання відповідної речі не містять інформації про власника (у випадку придбання собак, котів, риболовецького чи мисливського спорядження тощо) або якщо річ перебуває в користуванні кількох осіб (наприклад, велосипеди, гучномовці, мотоблоки, садово-городній інвентар тощо) й особа, яка визнає себе власником, не може підтвердити своє право власності, а порушник для уникнення відповідальності не визнає себе власником, навіть якщо таким є. У таких випадках суд зазвичай не застосовує відповідне покарання, обмежуючись штрафними або іншими основними санкціями [3]. На наш погляд, це негативно впливає на стан запобігання правопорушенням в Україні й ефективності застосування заходів адміністративної відповідальності. Тому доречно було б залучити власника до процесу адміністративної відповідальності. Так, при виявленні факту адміністративного правопорушення власника необхідно офіційно попереджати про недобросовісне використання відповідного майна особою, якій воно було надано в користування. У разі повторення фактів протиправної поведінки з боку користувача доцільно було б накладати стягнення й на власника. Це дало б змогу не лише зменшити кількість відповідних правопорушень, а й забезпечити відповідальне ставлення власників майна до вибору користувачів.

По-четверте, адміністративне законодавство та судова практика не вказують на можливість чи неможливість накладання стягнення у вигляді конфіскації предмета, який став об'єктом або знаряддям учинення адміністративного правопорушення, якщо майно належить порушнику на праві спільної сумісної власності (наприклад, якщо особа є співвласником транспортного засобу, подарованого подружжю на річницю весілля батьками, або право на відповідну річ було набуто під час шлюбу тощо) [4]. Так порушується принцип справедливості адміністративної відповідальності [5, с. 159].

По-п'яте, суд, відповідно до обставин справи та виходячи із санкцій, передбачених КУпАП, приймає рішення про примусову безоплатну конфіскацію визначеного предмета або їх групи. Однак чинним адміністративним законодавством визначено, що вогнепальна зброя, а також інші знаряддя полювання не можуть бути конфісковані, якщо для особи вони є єдиним джерелом існування. Проте варто зазначити, що таких категорій громадян в Україні немає. Власне, у КУпАП цю норму перенесено із загальносоюзного, де вона була розрахована на жителів крайньої Півночі.

По-шосте, нині адміністративне законодавство України не містить чіткого переліку предметів, які не підлягають конфіскації, як, наприклад, це має місце в Кримінальному кодексі України [6]. Така позиція законодавця є невиправданою, оскільки ускладнює процедуру правозастосування та не сприяє захисту прав людини. Так, у КУпАП мова йде про неможливість конфіскації вогнепальної зброї, інших знарядь полювання й бойових припасів, якщо полювання є для порушника основним джерелом існування. Але за аналогією основним джерелом здобуття засобів існування може бути й транспортний засіб, і домашні тварини (якщо особа професійно займається їх розведенням) тощо. Виходячи із цього, важливо ч. 2 ст. 29 КУпАП викласти в такій редакції: «Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання й бойових припасів не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом

існування. За рішенням суду не підлягають конфіскації й інші предмети, що є основним джерелом здобуття засобів до існування».

По-сьоме, у п. 4 ст. 24 КУпАП мова йде про конфіскацію предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, або про конфіскацію грошей, отриманих унаслідок учинення правопорушення. Натомість норми ст. 29 КУпАП, де розтлумачується зміст і сутність адміністративної конфіскації, узагалі не містять інформації про особливості й порядок конфіскації грошей і навіть можливість такої конфіскації в нормі не згадується. Відповідно, не визначається й процедура застосування конфіскації грошей. Уважаємо, що це суттєвий недолік названої правової норми, адже законодавець передбачив власне можливість обернення незаконно отриманих сум у дохід держави, а порядок застосування відповідної санкції не визначив, чим унеможливив сам факт її застосування та поставив під сумнів власне законність такої процедури. Автори коментаря до КУпАП відзначають, що конфіскація грошей допускається, наприклад, у разі вчинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності (незаконна торговельна діяльність), азартних іграх тощо [7, с. 55]. На наш погляд, більшість правопорушень, наслідком учинення яких є отримання грошової винагороди, повинні передбачати можливість конфіскації грошей (наприклад, більшість норм глави 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності»). Конфіскації в зазначених випадках підлягає одержаний незаконно прибуток, проте необхідно довести походження та розміри відповідних сум, що буває досить складно, оскільки єдиної методики розрахунків розміру незаконно отриманих сум або ж практики їх визначення поки що немає. Таким чином, ч. 1 ст. 29 КУпАП доцільно доповнити реченням такого змісту: «Конфіскація грошей, отриманих унаслідок учинення правопорушення, полягає в примусовому вилученні за рішенням суду незаконно отриманих грошових сум у власність держави», а назву зазначеної норми доповнити словами: «... конфіскація грошей, отриманих унаслідок учинення правопорушення».

Вище вже відмічено, що, за загальним правилом, конфіскованими можуть бути лише ті предмети, які знаходяться у власності порушника. Проте в межах КУпАП є низка норм, які передбачають конфіскацію предметів і речей, що об'єктивно не можуть на законних підставах перебувати в його власності. Зокрема, це радіоактивні продукти харчування (ст. 42-2 КУпАП), незаконно добуті об'єкти тваринного світу (ч. ч. 2, 4, 5 ст. 85 КУпАП), тварини, занесені до Червоної книги України (ст. 90 КУпАП), незаконно добуті природні ресурси природно-заповідного фонду (ст. 91 КУпАП) тощо. Право на застосування такої конфіскації має бути закріплено в нормах ст. 29. У зв'язку

з цим вважаємо за доцільне доповнити ст. 29 ч. 4 такого змісту: «У випадках, коли порушник об'єктивно не може бути власником предмета, який став знаряддям учинення або об'єктом адміністративного правопорушення, відповідні предмети конфіскуються в невідомця».

Варто також відзначити, що багато норм КУпАП, диспозиція яких передбачає відповідальність за незаконне заволодіння тим чи іншим майном, не передбачають можливості його конфіскації в такої особи. Так, не передбачено застосування конфіскації як додаткового адміністративного стягнення за дрібне викрадення чужого майна з поверненням відповідних речей колишньому власнику (ст. 51 КУпАП), немає цього покарання й у нормах, які передбачають відповідальність за незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (ст. 53-4 КУпАП), воно відсутнє й у статтях, які передбачають застосування заходів відповідальності за незаконну порубку лісових культур (ст. 65 КУпАП), позахисних лісових смуг і захисних лісових насаджень (ст. 65-1 КУпАП) і в низці інших норм. На наш погляд, це суттєва помилка законодавця, адже застосування названої санкції дає змогу зробити адміністративну відповідальність дійсно індивідуальною, а ефект караності – більш значимим. Нині ж порушнику може бути вигідніше сплачувати штрафи й продовжувати протиправну поведінку, ніж утратити предмети, з допомогою яких можна вчинити правопорушення або які стали безпосереднім об'єктом протиправного діяння (наприклад, касового апарата, у який було внесено несанкціоновані зміни, що призводять до порушення порядку проведення розрахунків у сфері торгівлі, громадського харчування чи послуг (ст. 155-1 КУпАП), чи незаконно заготовленої деревини (ст. ст. 65, 65-1 КУпАП) тощо).

Висновки. Таким чином, конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, може застосовуватися і як основне, і як додаткове адміністративне стягнення та передбачає позбавлення порушника права володіння, користування й розпорядження певним майном (грошима), яке належало йому на праві приватної власності або яким правопорушник хотів заволодіти незаконно, усупереч установленим правилам. Проте правове регулювання цього виду адміністративного покарання вимагає внесення змін і доповнень до положень ст. 29 КУпАП. Зокрема, доречно в межах названої норми передбачити можливість здійснення конфіскації на користь особи, у якої відповідний предмет незаконно вилучено. Доречно також визначити перелік предметів, які не підлягають конфіскації. З метою запобігання адміністративним проступкам варто залучати до процесу адміністративної відповідальності власників предметів, з допомогою яких недобросовісні користувачі вчиняють адміністративні проступки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 11.06.2021).
2. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення: правова природа та проблеми застосування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Том 2. № 1. С. 35–38.
3. Верховний Суд України: Практика застосування судами конфіскації майна від 19.09.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0029700> (дата звернення: 11.06.2021).
4. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 11.06.2021).
5. Шестак Л.В. Зміст і значення окремих принципів адміністративної відповідальності. *Теорія і практика сучасного менеджменту: проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали III Науково-практичної міжвузівської конференції. Чернівці : Чернівцівська філія Європейського університету, 2007. С. 157–161.
6. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 11.06.2021).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / П.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.