

Ю. О. ЛІВАР

Юлія Олегівна Лівар, здобувач Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна

ЗАМІНА АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ У ПРОВАДЖЕННІ З ВИКОНАННЯ ПОСТАНОВ ПРО НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Однією зі складових адміністративно-юрисдикційного процесу є провадження з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, які приймаються в результаті розгляду уповноваженими органами адміністративної юрисдикції справ про адміністративні правопорушення.

Існуючі у науці погляди на кількість і зміст стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення суттєво різняться, пропонується виділяти від чотирьох до семи стадій такого провадження. Традиційно вважається, що провадження з виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення є стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Найбільш поширеною є позиція стосовно наявності чотирьох стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне правопорушення (адміністративне розслідування); розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення; оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; виконання рішення, застосування адміністративного стягнення¹.

Іноді пропонується виділяти п'ять стадій: порушення справи та попереднє адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративний проступок; винесення рішення у справі; оскарження або опротестування рішення у справі і його перегляд; виконання постанови у справі².

На думку окремих вчених, можна виділити шість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд справи; винесення постанови; перегляд постанови; виконання постанови³.

Найбільша кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка зустрічається у літературі – сім: порушення справи; збір і вивчення потрібної інформації; попереднє вивчення матеріалів справи; вибір норм права, що підлягають застосуванню; розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення; виконання рішення у справі⁴.

Варто зауважити, що майже всі дослідники включають до стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення стадію виконання постанови у справі про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, це справедливо лише для постанов про закриття справи про адміністративне правопорушення. Що ж стосується виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, то виходячи зі структури Кодексу України про адміністративні правопорушення⁵ (далі – КУпАП) ця діяльність знаходиться за межами власне провадження у справі про адміністративні правопорушення. Про це свідчить той факт, що виконання постанов про накладення адміністративних стягнень присвячений окремий розділ КУпАП, який не входить до розділу IV КУпАП «Провадження в справах про адміністративні правопорушення».

Крім того, у структурі розділу V КУпАП майже всі глави присвячені провадженням щодо виконання конкретних видів адміністративних стягнень. Це дає підстави стверджувати, що нормативної моделі єдиного, уніфікованого провадження з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень не існує, а особливості змісту кожного виду адміністративних стягнень обумовлюють специфіку процесуальної конструкції провадження з виконання постанови про накладення адміністративного стягнення певного виду.

Але в існуючій науковій літературі майже не звертається увага на те, що у структурі проваджень з виконання окремих видів адміністративних стягнень існує факультативний елемент, зміст якого полягає у заміні адміністративного стягнення одного виду на адміністративне стягнення іншого виду. Це обумовлено тим, що зміни до КУпАП щодо врегулювання питань, які унеможливають виконання адміністративних стягнень, були внесені лише наприкінці 2013 року. Але навіть побіжний погляд на відповідні норми дає підстави акцентувати увагу на проблемі відсутності належного правового регулювання процедури заміни адміністративних стягнень.

Отже, метою цієї статті є з'ясування підстав заміни адміністративних стягнень, а також процесуальних засад її здійснення.

КУпАП передбачено три випадки заміни адміністративних стягнень. Відповідно до ст. 321-1 КУпАП, у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, громадські роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Аналогічним чином, відповідно до ст. 322 КУпАП, у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, виправні роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається із розрахунку, що один день невідбутих виправних робіт дорівнює одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Третій випадок заміни передбачено ст. 321-4 КУпАП, відповідно до якої у разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, невідбутий строк громадських робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом.

Заміна громадських робіт штрафом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне стягнення, передбачає можливість застосування штрафу. Розмір штрафу в такому разі визначається із розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Заміна громадських робіт арештом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне стягнення, не передбачає можливості застосування штрафу. Строк арешту визначається із розрахунку, що одна доба арешту дорівнює п'яти годинам невідбутих громадських робіт, але не може перевищувати п'ятнадцять діб.

Отже, у двох перших випадках підставами для заміни адміністративного стягнення є:

- втрата працездатності;
- призов на строкову військову службу;
- взяття під варту;
- засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі;
- якщо невідоме місцезнаходження особи.

Аналіз зазначених підстав дає можливість стверджувати, що заміна адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт на штраф за наявності таких підстав є нелогічною. Річ у тім, що у разі виникнення більшості таких підстав особа, до якої застосовано адміністративне стягнення, втрачає джерела доходів, і стягнення з неї штрафів за таких умов ускладнюється та навіть стає неможливим. Водночас у разі взяття під варту або засудження до кримінального покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі особа втрачає можливість здійснити оплату штрафу в тому порядку, який передбачено у законі.

Заміна адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт на штраф у разі ухилення особи від відбування громадських робіт також у певному сенсі не є логічною. Громадські роботи, як правило, передбачаються як альтернативне штрафу адміністративне стягнення і їх застосування є доцільним тільки тоді, коли особа не має грошових коштів для сплати штрафу. У цьому випадку більш логічним виглядає заміна громадських робіт на адміністративний арешт.

На нашу думку, інститут заміни адміністративних стягнень у провадженні з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень має бути побудований на дещо інших концептуальних засадах. По-перше, слід чітко встановити, що заміна адміністративних стягнень є заходом, який спрямований на безумовне виконання адміністративного стягнення. По-друге, підставами заміни адміністративних стягнень мають бути або відсутність добровільного виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, або об'єктивна неможливість їх виконання, наприклад за відсутності грошових коштів у розмірі, достатньому для сплати штрафу.

Відтак можна запропонувати таку схему заміни адміністративних стягнень. Оскільки найбільш розповсюдженим є адміністративне стягнення у вигляді штрафу, найбільші проблеми виникають саме зі сплатою штрафів. У разі відсутності добровільної сплати штрафу він має замінюватись на громадські роботи або виправні роботи. У першому випадку штраф компенсується працею правопорушника, а у другому – вирахування певних грошових сум відбувається без його участі.

Разом із тим заміна штрафу на виправні роботи може мати місце тоді, коли у правопорушника є постійне місце роботи. Якщо ж правопорушник не має постійного місця роботи, то обов'язковою є заміна штрафу тільки на громадські роботи.

Заміна ж адміністративних стягнень на адміністративний арешт має здійснюватись лише у тому випадку, коли особа ухиляється від виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт.

Що стосується провадження з виконання заміни адміністративних стягнень, то тут виникає одразу декілька проблем, пов'язаних із недостатністю правового регулювання відповідних процедур. У вищезазначених статтях КУпАП вказано тільки на те, що заміна адміністративних стягнень здійснюється постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Але жодної процесуальної норми, яка б регламентувала діяльність суду щодо розгляду зазначеного подання, немає.

Оскільки у ст. 304 КУпАП зазначено, що питання, зв'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову, а адміністративні стягнення у вигляді громадських робіт та виправних робіт застосовуються виключно судами, можна стверджувати, що розгляд питання про заміну адміністративного стягнення має здійснювати той самий суд, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення.

Виходячи із узагальнених правил здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, можна припустити, що для прийняття рішення про заміну адміністративного стягнення уповноважені суб'єкти мають здійснити низку мінімально необхідних дій.

По-перше, орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, має підготувати подання про заміну адміністративного стягнення щодо конкретної особи з обґрунтуванням наявності підстав для здійснення такої заміни, а також спрямувати це подання до того суду, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення.

По-друге, суд, отримавши зазначене подання, має здійснити низку підготовчих дій, зокрема переконатись, що заміна адміністративного стягнення, про яку йдеться у поданні, належить до його компетенції та перевірити, чи правильно оформлено подання та документи, до нього долучені.

По-третє, суд має розглянути справу по суті, тобто визначити, чи дійсно існують підстави для заміни адміністративного стягнення, а також чи є обставини, які можуть перешкодити виконанню нового адміністративного стягнення.

По-четверте, суд має прийняти рішення про заміну адміністративного стягнення, оформити відповідну постанову та довести цю постанову до відома правопорушника й органу, який виніс відповідне подання.

Відтак, можна стверджувати, що заміна адміністративних стягнень має здійснюватись у процесуальній формі і, більш того, має бути передбачено окремо виділене провадження щодо заміни адміністративних стягнень. Такий стан справ змушує переглянути уявлення про структуру провадження з виконання адміністративних стягнень. Так, можна припустити, що провадження з виконання постанов про адміністративні стягнення у вигляді громадських робіт та виправних робіт мають додаткову факультативну стадію – стадію заміни адміністративного стягнення, яка сама по собі є адміністративно-юрисдикційним провадженням.

Отже, структура провадження з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт буде мати такий вигляд:

- 1) звернення постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання;
- 2) безпосереднє виконання адміністративного стягнення, передбаченого постановою;
- 3) заміна адміністративного стягнення у разі невиконання попереднього.

Аналіз чинного КУпАП дає можливість виділити ще один випадок заміни адміністративного стягнення. Так, відповідно до ст. 308 КУпАП у разі несплати правопорушником штрафу у строк, установлений частиною першою ст. 307 цього Кодексу, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом.

У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягується подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті цього Кодексу та зазначеного у постанові про стягнення штрафу.

У даному випадку відбувається не заміна адміністративного стягнення на стягнення іншого виду, а заміна на стягнення збільшеного розміру. Підставою такої заміни є відсутність добровільного виконання постанови про накладення штрафу. Проте само по собі таке збільшення розміру штрафу уявляється сумнівним з точки зору законності, оскільки законом не визначається обов'язок уповноваженого суб'єкта з'ясувати, з якої причини не відбулося добровільне виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу. Відтак, у разі, наприклад, коли у правопорушника немає грошей для сплати штрафу, з нього мають стягнути суму вдвічі більшу, що ще більш ускладнює виконання. Виходом із цієї ситуації могло би стати запровадження заміни штрафу на громадські роботи в адекватному розмірі, про що вже йшлося вище.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що передбачена КУпАП заміна адміністративних стягнень являє собою окреме адміністративно-юрисдикційне провадження, процесуальна форма якого потребує суттєвого удосконалення. Крім того, існуюча схема заміни адміністративних стягнень з громадських або виправних робіт на штраф не є логічною, оскільки підстави такої заміни не враховують реальних можливостей сплати штрафу правопорушниками. Більш доцільною видається така схема заміни, коли у разі відсутності добровільної сплати штрафу він має замінюватись на громадські роботи або виправні роботи. У першому випадку штраф компенсується працею правопорушника, а у другому – вирахування певних грошових сум відбувається без його участі. Водночас заміна штрафу на виправні роботи може мати місце тоді, коли правопорушник має постійне місце роботи. Якщо ж правопорушник не має постійного місця роботи, то обов'язковою є заміна штрафу тільки на громадські роботи.

З урахуванням викладеного можемо стверджувати, що подальші дослідження проблем виконання постанов про накладення адміністративних стягнень мають здійснюватись у напрямі створення правових механізмів, які б забезпечували повне й неухильне виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

¹ Адміністративное право Украины : учеб. [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – С. 202; Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – С. 519.

² Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юридическая литература, 1978. – С. 83.

³ Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 196.

⁴ Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1979. – С. 34–35.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

Резюме

Ливар Ю. О. Замена административных стягнень у провадженні з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Статтю присвячено аналізу існуючого у чинному законодавстві механізму заміни адміністративних стягнень при виконанні постанов про накладення адміністративних стягнень. Доводиться його невідповідність завданням повноцінного виконання адміністративних стягнень та недосконалість процесуальної форми. Пропонуються заходи щодо удосконалення згаданого механізму.

Ключові слова: адміністративне стягнення; заміна адміністративних стягнень; постанова про накладення адміністративного стягнення; провадження щодо заміни адміністративних стягнень; процесуальна форма адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Резюме

Ливар Ю. О. Замена административных взысканий в производстве по исполнению постановлений о наложении административных взысканий.

Статья посвящена анализу существующего в действующем законодательстве механизма замены административных взысканий при исполнении постановлений о наложении административных взысканий. Доказывается его несоответствие задачам полноценного исполнения административных взысканий и несовершенство процессуальной формы. Предлагаются меры по усовершенствованию упомянутого механизма.

Ключевые слова: административное взыскание; замена административных взысканий; постановление о наложении административного взыскания; производство по замене административных взысканий; процессуальная форма административно-юрисдикционных производств.

Summary

Livar Y. Replacement of administrative penalties in a production on execution of decisions about imposition of administrative penalties.

The article is dedicated to the analysis of existing in a current legislation to the mechanism of replacement of administrative penalties at execution of decisions about imposition of administrative penalties. His disparity is proved to the tasks of valuable execution of administrative penalties and imperfection of judicial form. Measures are offered on the improvement of the mentioned mechanism.

Key words: administrative penalty; replacement of administrative penalties; decision about imposition of administrative penalty; production on replacement of administrative penalties; judicial form of administratively-jurisdiction production.

УДК 347.73

Є. В. ЛИТВИНОВА

Євгенія Валеріївна Литвинова, ад'юнкт Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ФІНАНСОВО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ З МАТЕРІАЛЬНИМИ НОРМАМИ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

В умовах формування правового поля сучасної України, коли змінюється вектор державного управління, відбувається вдосконалення законодавства відповідно до європейських стандартів, змінюються та наповнюються новим змістом економічні відносини, фінансове право як одна з провідних галузей національного публічного права зазнає суттєвих перетворень. Такі його підгалузі, як бюджетне, податкове право зміцнені окремими спеціалізованими кодифікованими актами; інститут страхування розширено як в об'єктному, так і суб'єктному складі; публічне регулювання банківської діяльності, а також валютне регулювання актуалізовані фінансовою кризою, в якій опинилась країна. На фінансове право покладено місію забезпечення діяльності держави, підтримки її обороноздатності, у тому числі.

© Є. В. Литвинова, 2014