

Львівський державний університет внутрішніх справ

Інформаційний бюлетень

з проблем діяльності підрозділів
Національної поліції

Львів
2021

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол від 31 березня 2021 року № 11)

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

О. М. Балинська, доктор юридичних наук, професор (*голова редколегії*);
Ю. С. Назар, кандидат юридичних наук, професор (*заступник голови редколегії*);
Г. Я. Савчин, кандидат юридичних наук (*відповідальний секретар*).
Члени редколегії: **О. В. Авраменко**, кандидат юридичних наук, доцент;
І. І. Сидорук, кандидат юридичних наук; **С. С. Гнатюк**, кандидат юридичних наук, доцент;
І. В. Красницький, кандидат юридичних наук, доцент;
З. Р. Кісіль, доктор юридичних наук, професор; **І. О. Ревак**, доктор економічних наук, доцент;
Д. Є. Забзалюк, кандидат історичних наук, доцент; **В. С. Бліхар**, доктор філософських наук, професор;
І. Ю. Сковронська, кандидат філологічних наук, доцент; **І. Б. Стахура**, кандидат юридичних наук, доцент;
І. Я. Петрик; **О. В. Сорокач**, кандидат юридичних наук; **В. В. Франчук**, кандидат юридичних наук; **О. М. Капітанець**.

Інформаційний бюлетень з проблем діяльності підрозділів Національної поліції / гол. ред. О. М. Балинська. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 156 с.

Окреслено проблеми практичної діяльності підрозділів Національної поліції України, зокрема з урахуванням сучасних викликів у сфері здійснення правосуддя, провадження виборчого процесу, додержання гендерного паритету, збереження правопорядку і законності в суспільстві й державі, а також критичні зауваги та пропозиції щодо нормативного забезпечення ефективного функціонування правоохоронних органів.

The problems of practical activity of the units of the National Police of Ukraine are outlined, in particular taking into account modern challenges in the field of justice, conducting the electoral process, maintaining gender parity, preserving law and order in the society and the state, as well as critical remarks and proposals on the effective enforcement of the law enforcement bodies.

Відповідальність за достовірність фактів, статистичних даних, точність викладеного матеріалу покладається на авторів.

УДК 351.74

Н. І. Дідик,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
факультету № 3 ІПФНП
Львівського державного університету
внутрішніх справ,*

Р. Г. Гранківський,

*заступник начальника Управління
превентивної діяльності –
начальник відділу дільничних офіцерів поліції
Управління превентивної діяльності ГУ НП
у Львівській області,
підполковник поліції*

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Побудова нового правового простору, зміна соціальних пріоритетів спонукає до необхідності більш ґрунтовно дослідити сформовані правові інститути, які створюють основу правової системи та забезпечують належний рівень функціонування правовідносин в Україні.

Тому в період становлення правової держави важливу роль виконує один з основних інститутів адміністративного права – інститут адміністративної відповідальності. Вагоме місце в системі інституту адміністративної відповідальності посідають адміністративні стягнення.

Проблематика адміністративних стягнень вважається однією з ключових у змісті інституту адміністративної відповідальності. Різні аспекти адміністративних стягнень тією чи іншою мірою висвітлювались у роботах В. Б. Авер'янова, О. В. Агеєва, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Г. П. Бондаренко, Ю. П. Битяка, С. Т. Гончарука, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, Є. Б. Кубка, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янець, В. Ф. Опришка, І. А. Тимченко, В. В. Цветкова, А. П. Шергін, Ю. С. Шемшученка, В. І. Шишкіна, О. М. Якуби та інших.

Слід зазначити, що важливим є нормативний аспект інституту відповідальності. Адже правова норма виступає як основа і для її існування, і для механізму, що забезпечує виконання адміністративних стягнень, а також як об'єкт захисту (адміністративні стягнення спрямовані на забезпечення належного рівня суспільних відносин, що регулюються законодавчо нормами). На основі досліджень теоретиків права стає зрозумілим принцип, згідно з яким юридична відповідальність обумовлена наявністю сукупності юридичних та фактичних підстав, з яких виділяють:

- наявність правової норми, яка передбачає можливість застосування відповідних заходів державою;

- фактичні підстави відповідальності – вчинення правопорушення (обов'язковий фактор, який сприяє виникненню захисних правовідносин, в межах яких реалізується відповідальність);

- правозастосовний акт, який конкретизує загальне положення захисної норми права, визначає конкретний вид покарання та його розмір.

Специфічною рисою, що виокремлює адміністративну відповідальність з-поміж інших інструментів адміністративно-правового захисту публічних інтересів, є наявність функції покарання. Це робить адміністративну відповідальність завершальною формою серед інших заходів адміністративного примусу завдяки матеріалізації правової оцінки, наданої правопорушенню й особі правопорушника у процесі розгляду справи і винесення щодо неї відповідної постанови, у вигляді обтяжливих матеріальних чи моральних наслідків, що їх зазнає винний суб'єкт [1, с. 98].

Аналіз чинного законодавства показує, що адміністративні стягнення, порядок їх застосування встановлені не тільки КУпАП, а й іншими законами та підзаконними нормативними актами. Не зважаючи на пряме порушення вимог Конституції України, підзаконні нормативні акти мали місце і досить тривалий час використовувалися уповноваженими органами для застосування стягнень та притягнення до адміністративної відповідальності [2, с. 4].

Адміністративні стягнення як заходи адміністративної відповідальності назагал є передбаченими законом засобами впливу на поведінку особи, котра вчинила адміністративне правопорушення, пов'язані з обмеженням найбільш значущих для людини прав і свобод особистого чи майнового характеру та спрямовані на досягнення соціально корисних цілей і результатів [3, с. 237].

За вчинення адміністративних правопорушень ст. 24 КУпАП передбачає застосування таких видів адміністративних стягнень, як:

- 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 внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
 - 5-1) громадські роботи;
 - 6) виправні роботи;
 - 6-1) суспільно корисні роботи;
 - 7) адміністративний арешт;
 - 8) арешт з утриманням на гауптвахті [4].

Наведений перелік адміністративних стягнень у КУпАП не є вичерпним, про що свідчить ч. 2 ст. 24 КУпАП, де йдеться про те, що законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень. Тому, щоб захистити окремий публічний інтерес, має використовуватися весь арсенал затверджених у КУпАП адміністративних стягнень, однак, як правило, в окремих галузях задіяний певний набір санкцій, застосування яких вважається найефективнішим у певному випадку.

Протягом останніх десятиліть ст. 24 КУпАП поповнилася новими видами адміністративних стягнень, зокрема це: громадські роботи (2008 р.); штрафні бали (2015 р.), однак у 2020 році Верховна Рада України скасувала цей вид стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (2015 р.); арешт з утриманням на гауптвахті (2015 р.); суспільно корисні роботи (2017 р.). Із наведеного видно, що система адміністративних стягнень є динамічною, і про це свідчить те, що законодавець і науковці знаходяться у пошуку «ідеальної» системи заходів адміністративної відповідальності, яка би загалом сприяла протидії протиправних діянь у нашому суспільстві.

Проте сьогодні ст. 24 КУпАП закріплює занадто розгалужену систему стягнень, ефективність яких у досягненні цілей адміністративно-деліктного правового регулювання іноді зводиться до нуля. Тому, як зазначає О. М. Миколенко, ефективними й такими, що повною мірою відповідають принципу дотримання прав і свобод людини та громадянина, є лише такі адміністративні стягнення:

- 1) штраф;
- 2) позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 3) адміністративний арешт;
- 4) арешт з утриманням на гауптвахті. Стає очевидним, що система адміністративних стягнень характеризується тенденціями щодо постійного розширення свого арсеналу та уникає оптимізації існуючих адміністративних санкцій, хоча для цього існують всі необхідні передумови [5, с. 73].

Розглянемо найбільш дискусійні види адміністративних стягнень, із-поміж яких чільне місце займає такий захід, як конфіскація. Конфіскація (з лат. *confiscatio* – відібрання майна до казни) – це примусове і безоплатне вилучення у власність держави всього або частини майна, що належить особі [6, с. 624].

Відповідно до ст. 29 КУпАП, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адмініс-

тративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України [4].

Можна виділити ознаки конфіскації:

- зміст конфіскації полягає у примусовому позбавленні права приватної власності на певне майно;
- таким майном може бути тільки предмет, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- при конфіскації право власності на предмет переходить до держави;
- перехід права власності не пов'язаний з будь-яким відшкодуванням вартості конфіскованого предмета його попередньому власникові;
- конфіскація може бути застосована тільки за рішенням суду [7, с. 110].

Як зазначає Д. Лук'янець, проблема полягає в тому, що у переважній більшості передбачених КУпАП випадків конфіскація як адміністративне стягнення не може бути застосована. І основною причиною цього є неузгодженість між нормами Загальної частини КУпАП, нормами Особливої частини Розділу II КУпАП, а також Цивільним кодексом України. Якщо проаналізувати конкретні склади правопорушень, що містяться в Особливій частині Розділу II КУпАП, то можна зробити певні висновки:

- слід звернути увагу, що декілька статей передбачають застосування конфіскації стосовно предметів, які не можуть перебувати у приватній власності правопорушника (наприклад, ст. 51-2 КУпАП);
- частина статей передбачає конфіскацію предметів, що не належать ані до знарядь вчинення правопорушення, ані до його безпосереднього об'єкта (наприклад, ст. 160-2 КУпАП).

З аналізу законодавства, яке передбачає конфіскацію як санкцію за конкретне правопорушення, стає очевидним, що

його виконання є досить проблематичним з огляду на необхідність дотримання принципу законності під час притягнення будь-якої особи до відповідальності уповноваженими державними органами.

Отже, впливає висновок, що в масиві адміністративних стягнень, накладених на фізичних осіб, а також санкцій, що застосовуються до юридичних осіб, відсутній такий інструмент, який би юридично дозволяв примусовий арешт певного майна без встановлення обов'язкових вимог щодо визначення власності на це майно.

Ще одним видом адміністративних стягнень, на який доцільно звернути увагу, є суспільно корисні роботи. Чинне законодавство чітко визначає, що суспільно корисні роботи як вид адміністративного стягнення призначаються за несплату аліментів (ст. 183-1 КУпАП). Метою його призначення є погашення наявної заборгованості зі сплати аліментів, але, враховуючи реальний стан застосування суспільно корисних робіт, як наголошують І. С. Яковець та Є. О. Лук'янченко, законодавство у цій сфері є недосконалим. Тому на сьогоднішній день залишаються неврегульованими питання щодо: правовідносин, які виникають між власником підприємства та порушником за місцем відбування суспільно корисних робіт; форми власності об'єктів, на яких порушники відбуватимуть призначені судом суспільно корисні роботи; джерел, з яких власники підприємств повинні оплачувати такі роботи; оподаткування нарахованої плати. Тож низка вищевказаних проблем не дає змоги досягти мети адміністративного стягнення, яка є мірою відповідальності та застосовується для виховання особи, котра вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим порушником, так і іншими особами, та не сприяє працівникам уповноважених органів з питань пробації у низці випадків безперешкодно виконувати судові рішення про застосування суспільно корисних робіт [8, с. 145].

Розглядаючи систему адміністративних стягнень та практику їх застосування, констатуємо, що вона також потре-

бує відповідного оновлення. Як зазначає Н. В. Гришина, особливо це стосується стягнень, які застосовуються щодо юридичних осіб, оскільки вони досить різноманітні за назвою, характером та сферою реалізації. У зв'язку з цим у новому КУпАП України доцільно розмежувати адміністративні стягнення залежно від суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме: для фізичних осіб – попередження, штраф, громадські роботи, конфіскацію; для юридичних осіб – попередження, штраф, припинення чи зупинення певного виду діяльності, конфіскацію та інші адміністративні санкції, встановлені чинним законодавством України. Виходячи з наведеного, вид стягнення має відповідати характеру та ступеню суспільної небезпеки адміністративного проступку. Зазначені адміністративні стягнення (громадські роботи, припинення чи зупинення певного виду діяльності, конфіскація) повинні застосовуватись тільки у судовому порядку [9, с. 215].

Отже, доречно висновувати, що актуальність проблем адміністративних стягнень ґрунтується на певних факторах:

- економічному – побудова ринкової економіки потребує державного врегулювання господарських відносин конкретними правовими засобами, натомість коло цих засобів, підстави застосування та їхні види мають визначатися на законодавчому рівні;

- політичному – необхідність створення та підтримки режиму законності в сфері виконавчої влади з метою забезпечення захисту в адміністративно-правових відносинах умов для належної реалізації прав та свобод громадян;

- нормативно-правовому – створення в Україні нового та реформування чинного адміністративного законодавства має відбуватися на підставі науково обґрунтованого врахування тих соціальних, економічних, політичних змін, що відбуваються, з метою створення ефективного правового механізму захисту суспільних відносин.

Також потребують ґрунтовнішого вивчення й дослідження сама сутність адміністративних стягнень, їх характерні особливості, функції, мета застосування, характерні риси й інші

загальні та спеціальні ознаки, за якими вони вирізняються з-поміж широкого кола державних примусових заходів.

1. Козюренко Р. С. Заходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 845. С. 94–98.

2. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення та їх застосування: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 212 с.

3. Романюк В. Сутність та правова природа заходів адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 236–240.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 80731-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1984 (станом на 15.12.2020).

5. Миколенко О. М. Каральна функція адміністративно-деліктного права. *Правова держава*. 2019. № 33. С. 71–76.

6. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. М., 1988. 1600 с.

7. Лук'янець Д. Проблеми застосування конфіскації як адміністративного стягнення. *Право України*. 2006. № 2. С. 110–112.

8. Яковець І. С., Лук'яненко Є. О. Ключові проблеми застосування суспільно корисних робіт як виду адміністративного стягнення. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3(9). С. 148–153.

9. Гришина Н. В. Шляхи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. № 12. С. 208–215.