

УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*Коломоєць
Тетяна Олександрівна*

УДК 342. 922 (477)

**Штрафи за законодавством про
адміністративні правопорушення**

12. 00. 07 – теорія управління; адміністративне право і процес;
фінансове право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного та адміністративного права юридичного факультету Запорізького державного університету Міністерства освіти України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор *Коваль Леонід Васильович*, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького державного університету

Офіційні опоненти:

– доктор юридичних наук, доцент *Шкарупа Віктор Костянтинович*, завідувач кафедри митного та адміністративного права Академії митної служби України (м. Дніпропетровськ);

– кандидат юридичних наук, доцент *Комзюк Анатолій Трохимович*, начальник кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності Університету внутрішніх справ України МВС України
(м. Харків).

Провідна установа: Національна Академія внутрішніх справ МВС України, кафедра адміністративного права.

Захист відбудеться “19” листопада 1999 року о 13⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 64.700.01 при Університеті внутрішніх справ (310080, м. Харків, проспект 50-ти річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Університету внутрішніх справ (310080, м. Харків, проспект 50-ти річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “14” жовтня 1999 року.

Вчений секретар

спеціалізованої ради

_____ Гоц В.Я.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Прийняття Конституції, проведення адміністративної реформи, вступ України до Ради Європи зумовили потребу реформування всього законодавства України, складовою частиною якого є адміністративне законодавство.

Робота в цьому напрямку ведеться: 18 - 21 червня 1998 року у м. Яремча, Івано-Франківської області проведено першу науково-теоретичну конференцію “Адміністративне право: сучасний стан і напрямки реформування”, за підсумками якої підготовлені конкретні пропозиції щодо розробки Адміністративного кодексу України; 14-15 січня 1998 року у рамках Спільної програми Комісії Європейських співтовариств і Ради Європи з питань реформування правової системи в Україні проходив семінар на тему “Судовий контроль адміністративних дій”, учасники якого розробили пропозиції щодо приведення проекту Адміністративного кодексу України у відповідність з положеннями Європейської Конвенції з прав людини; під час проведення “круглого столу” на тему “Використання іноземного та українського досвіду при підготовці Адміністративного кодексу України” іноземні фахівці, зокрема юридичної школи Університету Північного Огайо та концерну “Верховенство права” висловили свої пропозиції, поділилися досвідом; вже підготовлено проект Адміністративно-процесуального кодексу України, проект Кодексу законів про адміністративні проступки України.

Реформування адміністративного законодавства України неможливе без реформування, зокрема адміністративно-деліктного й адміністративно-процесуального законодавства, в якому певне місце займають норми, які передбачають застосування адміністративного штрафу – найпоширенішого виду адміністративного стягнення. Історичний аналіз нормативно-правових актів й матеріалів практики свідчить, що адміністративному штрафу завжди належало домінуюче місце в системі адміністративних стягнень, що пояснюється його значним превентивним, виховним та репресивним потенціалом. Окрім того, оскільки адміністративний штраф – це стягнення майнового характеру, його розглядають разом з іншими юридичними штрафними санкціями як джерело поповнення бюджету (хоча це не є головною метою стягнення), що у контексті постійного дефіциту бюджетних надходжень надає адміністративному штрафу ще більшої актуальності.

Поява розгалуженої системи нормативно-правових актів, які централізовано впроваджуються та містять адміністративні заборони зі штрафною санкцією, термінологічна плутанина в чинному законодавстві, коли за адміністративні правопорушення передбачається застосування санкцій фінансово-економічної властивості, новітні пропозиції по реформуванню системи адміністративних стягнень (наприклад, щодо скасування виправних робіт як форми використання примусової праці, поступової заміни їх адміністративним штрафом), потреба розробки та впровадження надійного механізму гарантій захисту прав громадян (у 1998 році в Україні тільки органи міліції

притягли до адміністративної відповідальності 17 млн. чоловік, з них 12 млн. – органи ДАІ), вимагають комплексного дослідження питань впровадження та застосування адміністративних штрафів з метою оптимізації адміністративно-деліктного та адміністративно-процесуального законодавства України.

Стан наукової розробленості проблеми. В адміністративно-правовій літературі питанням адміністративної відповідальності, і зокрема адміністративних стягнень, присвячено чимало праць (В.Б.Авер'янова, О.В.Альохіна, О.М.Бандурки, Д.М.Бахраха, О.К.Безсмертного, Ю.П.Битяка, І.П.Голосніченка, С.Т.Гончарука, Є.В.Додіна, М.І.Єропкина, В.В.Зуй, Д.П.Калаянова, Р.А.Калюжного, С.В.Кивалова, А.П.Клюшниченка, Л.В.Коваля, Ю.М.Козлова, В.К.Колпакова, А.Т.Комзюка, О.П.Коренева, Г.О.Кузьмичової, Б.М.Лазарева, О.Є.Лейста, І.В.Март'янова, М.Я.Масленникова, В.Ф.Опришка, О.І.Остапенка, Р.С.Павловського, І.М.Пахомова, В.П.Петкова, В.Ф.Погорілка, А.О.Селіванова, О.П.Снигерьова, В.П.Столбового, М.М.Тищенко, О.О.Чувпила, В.М.Туманова, Ю.С.Шемшученка, О.П.Шергіна, В.К.Шкарупи, О.М.Якуби та ін.), які є фундаментальною базою для подальшого дослідження питань, що розглядаються. Безпосередньо проблемам адміністративних штрафів присвячено праці Г.П.Бондаренка, І.І.Веремеєнко, М.Я.Саввіна, О.В.Самойленко, А.І.Тітова, проте більшість з них написані ще до утворення незалежної України на базі союзного законодавства, решта присвячена окремим питанням чи процедурам застосування цього стягнення.

Актуальність дисертаційного дослідження зумовлена відсутністю нових комплексних розробок у цьому напрямку й практичною значимістю питань, необхідність вирішення яких зумовлена потребою удосконалення адміністративно-штрафного і, взагалі адміністративного законодавства України. Все вищезазначене і зумовило вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках планів досліджень Запорізького державного університету, Університету внутрішніх справ України (п.4. 10. 5 Головних напрямків досліджень Університету внутрішніх справ на 1996-2000 рр.). Крім того, цей напрямок досліджень відповідає Комплексній цільовій програмі боротьби із злочинністю на 1996-2000 рр., затвердженій Указом Президента України від 17 вересня 1996 року.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, пов'язані з встановленням, застосуванням та стягненням адміністративних штрафів.

Предмет дослідження – матеріальні й процесуально-правові властивості, правові основи запровадження, застосування та стягнення адміністративних штрафів.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення сутності, матеріального й процесуального потенціалу адміністративного штрафу, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення штрафонормотворчої, штрафозастосовчої діяльності й зміцнення адміністративно-штрафної діяльності в Україні.

Згідно з поставленою метою, **завданнями дослідження** є:

- визначення природи, сутності, властивостей адміністративного штрафу;
- аналіз штрафонормотворчої діяльності (історичного досвіду та сучасних тенденцій);
- визначення і характеристика системи органів адміністративно-штрафної юрисдикції, правового статусу кожного з органів;
- комплексний аналіз провадження у справах про застосування адміністративних штрафів;
- дослідження гарантій забезпечення законності в адміністративно-штрафній діяльності України;
- вироблення рекомендацій щодо удосконалення законодавства про адміністративні штрафи й практики його застосування.

Методологічна основа дослідження - система загальнонаукових (діалектичний, історичний, системний аналіз тощо) і спеціальних методів (статистичний, порівняльно-правовий, документального аналізу, експертних досліджень).

У процесі виконання дисертаційного дослідження використано чинне та раніше діюче законодавство України, наукові праці з теорії держави та права (І.С.Самощенко, П.М.Рабиновича), конституційного (В.Ф.Погорілка), адміністративного, кримінального (С.С.Яценка, П.П.Андрушко), кримінально-процесуального (М.М.Михеєнка, Ю.М.Грошевого), цивільно-процесуального (М.И.Штефана), фінансового (Л.К.Воронової), екологічного (В.І.Андрейцева) права, публікації публіцистичного характеру; виступи керівників та провідних фахівців Верховного Суду України (В.С.Стефанюка, О.С.Паневіна), Державної податкової адміністрації України тощо.

Емпіричну базу склали статистичні дані про застосування адміністративних штрафів Управління узагальнення судової практики та аналізу судової статистики Верховного Суду України та Запорізького обласного управління статистики, а також архівні документи з 8 фонду ЦДАВОУ України.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що у контексті поширення адміністративної штрафозастосовчої практики, проблеми правового регулювання запровадження та застосування адміністративних штрафів комплексно не досліджувались. Існуючі роботи присвячені окремим питанням, ґрунтуються на союзному або зарубіжному законодавстві й не у повній мірі відповідають потребам сучасного розвитку держави й завданням науки. Дисертаційне дослідження є одним із перших в Україні монографічних досліджень з питань адміністративних штрафів, деяким запропонованим пропозиціям властива ознака новизни. Частина результатів дослідження одержано вперше, окремі положення (питання провадження, гарантії законності тощо) отримали подальший розвиток.

Положення, які виносяться на захист:

- характеристика сутності та особливостей адміністративно-штрафної відповідальності, матеріальних та процесуально-правових властивостей адміністративного штрафу у порівнянні з іншими юридичними штрафними санкціями;
- визначення порушення загальнообов'язкових правил зі штрафною санкцією підставою адміністративно-штрафної відповідальності;
- аналіз історичного досвіду штрафонормотворчої діяльності в Україні (на загальнодержавному та місцевому рівнях й пропозиції щодо його врахування);
- вперше дається характеристика тенденцій сучасної штрафонормотворчої діяльності в Україні з визначенням конкретних пропозицій щодо її удосконалення;
- комплексний аналіз системи органів адміністративно-штрафної юрисдикції, пропозиції щодо її звуження та посилення начал спеціалізації;
- визначення сутності та характеристика провадження в справах про застосування адміністративних штрафів, аналіз гарантій забезпечення законності в адміністративно-штрафній діяльності України;
- конкретні пропозиції щодо удосконалення адміністративно-деліктного законодавства, штрафонормотворчої та штрафозастосовчої діяльності.

Практичне значення одержаних результатів дослідження. Дисертаційне дослідження поглиблює існуючі уявлення про адміністративно-штрафну відповідальність, сутність, призначення, властивості адміністративного штрафу, історичний досвід та тенденції сучасної штрафонормотворчої політики, а також систему органів адміністративно-штрафної юрисдикції та основні положення провадження в справах про застосування адміністративних штрафів.

Рекомендації, сформульовані дисертантом, можуть бути використані для удосконалення штрафонормотворчої та штрафозастосовчої діяльності різних органів держави, а також при підготовці методичних розробок, підручників, навчальних посібників для студентів та слухачів юридичних закладів освіти.

Результати дослідження використовуються в навчальному процесі у Запорізькому державному університеті з дисциплін “Адміністративне право” та “Адміністративна відповідальність”, враховані при підготовці навчально-методичних розробок, статей та наукових повідомлень.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані положення та висновки обґрунтовані на підставі особистих досліджень. У співавторстві написано одну наукову статтю “Законодавство про відповідальність за адміністративні правопорушення : питання реформування” (авторська участь – 85%).

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження було оприлюднено на 3-х науково-практичних та науковій конференціях: II науково-практичній конференції, присвяченій пам'яті проф. К.Г.Федорова (Запоріжжя, травень 1997 року); II міжрегіональній науково-практичній конференції “Концепція формування законодавства України” (Запоріжжя, листопад 1997 року); III міжрегіональній науково-практичній конференції “Концепція формування законодавства України”(Запоріжжя, листопад 1998 року); V щорічній науковій конференції НаУКМА “Україна: людина, суспільство, природа” (Київ, лютий 1999 року).

Публікації. Результати дослідження опубліковано у 8 статтях: у Віснику Запорізького юридичного інституту МВС України, Науковому віснику Національної Академії внутрішніх справ України, Праві України, збірниках наукових статей науково-практичних конференцій Запорізького державного університету, збірнику наукових повідомлень НаУКМА.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації – 202 сторінки, з них список використаних джерел - 23 сторінки. Список використаних джерел складається із 256 найменувань. Назви і розташування розділів та підрозділів зумовлені логікою викладення і результатами виконаного дослідження.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У “ВСТУПІ” характеризуються актуальність теми дослідження, зв'язок з науковими програмами, планами, мета і завдання дослідження, його методологічні і методичні основи, наукова новизна одержаних результатів, їх практичне значення, особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, апробація результатів дисертації.

Перший розділ – “СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ШТРАФУ ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ” – складається із трьох підрозділів. У першому підрозділі “Сутність і особливості адміністративно-штрафної відповідальності” аналізуються існуючі концепції сутності юридичної, зокрема адміністративної, та її підвиду адміністративно-штрафної відповідальності, узагальнення положень яких дозволило виділити дві домінуючі конструкції: “відповідальність – це обов'язок” та “відповідальність – це санкція”, які не можуть бути протиставлені одна одній, оскільки адміністративна (адміністративно-штрафна) відповідальність у широкому розумінні – це обов'язок, а у вузькому – санкція.

Складний характер адміністративно-штрафної відповідальності зумовив розгляд у дисертації її ідеального (внутрішнього) та матеріального (зовнішнього), суб'єктивного та об'єктивного, ретроспективного та позитивного аспектів. Багатоаспектність та відсутність чіткого визначення поняття адміністративно-штрафної відповідальності зумовили появу тлумачень її як застосування

будь-якого з чотирьох видів адміністративного примусу й розгляд у роботі їх розмежування та виділення критеріїв.

Адміністративно-штрафна відповідальність – підвид галузевої відповідальності, якому поряд із загальними ознаками правової відповідальності притаманні певні галузеві особливості, виділити які в дисертації дозволив порівняльний аналіз цього виду відповідальності з кримінальною, цивільно-правовою та дисциплінарною відповідальністю.

Все це дає можливість визначити адміністративно-штрафну відповідальність як специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів (органів адміністративно-штрафної юрисдикції) на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою винні особи повинні дати відповідь і зазнати адміністративних стягнень у вигляді штрафів у встановлених законом формах і порядку.

Другий підрозділ – “Матеріальні й процесуально-правові властивості адміністративного штрафу у порівнянні з іншими юридичними штрафними санкціями” присвячено характеристиці зазначених властивостей у порівнянні з кримінальними, цивільними та фінансовими штрафами.

Звернуто увагу на те, що останнім часом у галузі адміністративної нормотворчості спостерігається тенденція появи нормативно-правових актів, які передбачають застосування за вчинення адміністративних правопорушень так званих “фінансових та економічних санкцій у вигляді штрафу”. У роботі наводяться конкретні приклади. Законодавець, називаючи їх фінансовими чи економічними, пропонує й специфічний механізм застосування, який не має нічого спільного з процедурою застосування адміністративних штрафів.

Нормотворча плутанина й зумовила доцільність розкриття в дисертації сутності одного з найпоширеніших видів штрафної санкції - адміністративного штрафу у порівнянні з іншими видами юридичних штрафних санкцій.

Слово “штраф” має давнє походження і в перекладі з німецької “Strafe” означає пеню, кару, грошове стягнення за вину. Проте, дисертант вважає, що сутність адміністративного штрафу значно ширша й не полягає тільки в ущемленні майнових інтересів винної особи. Для цього у роботі аналізуються загальні риси штрафної (каральної) санкції, притаманні адміністративному штрафу, й, завдяки порівняльному аналізу з іншими юридичними штрафними санкціями, виділяються його специфічні ознаки: множинність органів адміністративно-штрафної юрисдикції, розмаїття суб’єктів, до яких застосовуються адміністративні штрафи, значний виховний, превентивний та репресивний потенціал, оперативність процедури стягнення. Все це у комплексі дозволило дисертантові стверджувати про самостійний характер адміністративного штрафу як виду штрафної санкції та про доцільність подальшого використання його потенціалу в інтересах зміцнення дисципліни та засад законності у державі.

У третьому підрозділі – **“Порушення (невиконання) загальнообов’язкових правил з адміністративною санкцією – підстава адміністративно-штрафної відповідальності”** детально аналізуються підстави притягнення винної особи до відповідальності та застосування адміністративного стягнення у вигляді штрафу. Фактичною (об’єктивною) підставою адміністративно-штрафної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок), офіційне визначення якого дається в ч.1 ст.9 КпАП України. Звертається увага на те, що в законодавстві одночасно вживаються і ототожнюються два терміни і тим самим два поняття: “адміністративне правопорушення” і “адміністративний проступок”. Дисертант підтримує точку зору, згідно з якою адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком – протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень. Дисертант підтримує положення Концепції реформи адміністративного права України щодо використання в майбутньому терміну “адміністративний проступок” й переіменування Кодексу України про адміністративні правопорушення в Кодекс законів України про адміністративні проступки.

В дисертації детально характеризуються елементи складів та ознаки адміністративних правопорушень (проступків), за вчинення яких передбачається застосування адміністративних стягнень у вигляді штрафів. Поряд з аналізом загальновизнаних положень, дисертант акцентує увагу на пропозиціях вчених-адміністративістів щодо модифікації елементів складів адміністративних правопорушень (проступків) і висловлює свою точку зору до цього питання.

Другий розділ – “ВСТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ШТРАФІВ - ФУНКЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ” – складається із трьох підрозділів. У першому – **“Місцеві органи влади – суб’єкти нормотворчості у сфері адміністративно-штрафного законодавства (історичний досвід)”** характеризуються штрафонормотворчі повноваження місцевих органів влади в різні історичні періоди. Аналіз нормативно-правових актів (зокрема, Декрету ВУЦВК та РНК “Про порядок видання обов’язкових постанов та про накладення за їх порушення стягнень у адміністративному порядку”, Адміністративного кодексу, Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо) та матеріалів практики їх застосування дозволили дисертантові відзначити широкий (часом надмірно, наприклад у 20-30-х роках) обсяг цих повноважень з питань торгівлі на місцевих ринках, благоустрою територій населених пунктів, порушення тиші в громадських місцях, боротьби із стихійним лихом, наявність суперечливих формулювань в нормативно-правових актах, їх неузгодженість, а також значні, часом надмірно обтяжливі, розміри штрафів, які стягувалися для поповнення місцевих бюджетів, випадки заміни грошової суми штрафів натуральною, існування інституту “преміювання” тощо.

У дисертації виділяються історичні етапи та дається оцінка певним тенденціям штрафонормотворчої діяльності місцевих органів влади.

Другий підрозділ – “Загальнодержавний рівень адміністративно-штрафної нормотворчості в Україні: основні історичні етапи та їх характеристика” – присвячено аналізу зазначеного рівня адміністративно-штрафної нормотворчості у державі до 1991 року. В цілому дисертант відзначає його орієнтацію на союзний рівень нормотворчості (часом спостерігається механічне відтворення положень союзних нормативно-правових актів у республіканських), різний, проте недостатній ступінь правової регламентації адміністративно-штрафних питань (розмірів штрафів, методики їх визначення, підстав застосування тощо), розмаїття та постійне збільшення кількості нормативно-правових актів, що передбачали застосування адміністративних стягнень у вигляді штрафів, їх неузгодженість.

У *третьому підрозділі – “Особливості штрафоустановчої діяльності в Україні в сучасний період”* – відзначається, що певна специфіка притаманна штрафонормотворчій діяльності кожного періоду розвитку держави. Використання загальнонаукових та спеціальних методів дослідження дозволило дисертантові виділити й проаналізувати ряд тенденцій сучасного періоду : а) зростання об’єктів адміністративно-штрафної правоохорони; б) розширення кола суб’єктів адміністративно-штрафної відповідальності; в) зростання розмірів адміністративних штрафів та сформулювати деякі пропозиції щодо удосконалення штрафонормотворчої діяльності.

Третій розділ – “ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ШТРАФІВ: ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РЕЖИМ” – складається із трьох підрозділів. В *першому підрозділі – “Суб’єкти права застосування адміністративних штрафів”* – звертається увагу на розмаїття, неоднорідність органів адміністративно-штрафної юрисдикції, зміну ролі кожного з них відповідно до динаміки політичних, соціально-економічних процесів, що відбуваються в суспільстві.

У дисертації здійснюється їх класифікація та порівняння з органами цивільного та кримінального судочинства. Дисертант досліджує систему органів адміністративно-штрафної юрисдикції і в той же час аналізує юрисдикційні повноваження кожного з них.

Аналіз нормативно-правових актів й матеріалів практики дозволив знайти чимало недоліків в адміністративно-юрисдикційній роботі адміністративних комісій та виконавчих комітетів місцевих рад і дав змогу зробити висновок про потребу реформування системи органів адміністративно-штрафної юрисдикції України. З метою забезпечення надійного захисту прав громадян й удосконалення адміністративно-штрафної юрисдикційної діяльності дисертант вважає потрібним значно звузити систему цих органів і посилити начала спеціалізації, що цілком узгоджується з положеннями Концепції судово-правової реформи України та Концепції реформи адміністративного права України. Це дозволить звільнити виконавчі комітети від обов’язків, які не пов’язані з основною діяльністю, вивільнити додаткові ресурси, які можна використати з більшою

ефективністю на інших ділянках адміністративної діяльності; посилити контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, державних інспекцій, створивши перешкоди щодо різного роду зловживань; посилити ділову компетентність, засади незалежності, ефективність, оперативність, безсторонність у провадженні в справах про застосування адміністративних штрафів.

Другий підрозділ – “Провадження в справах про застосування адміністративних штрафів” – присвячено характеристиці основних процесуальних положень. Звертається увагу на специфіку штрафу як виду адміністративного стягнення і, зокрема, на можливість застосування його як за загальними правилами, так і на місці вчинення адміністративного проступку, що зумовило виділення в науці деякими адміністративістами кількох форм адміністративно-штрафного провадження. Дисертант аналізує різні точки зору й висловлює своє ставлення. У роботі детально характеризуються всі стадії провадження, теоретичні положення підтверджуються аналізом нормативно-правових актів й статистичними даними, у тому числі по Запорізькій області.

Проведене дослідження висвітило чимало прогалин, суперечностей в законодавчому регулюванні провадження в справах про застосування адміністративних штрафів, у штрафозастосовчій діяльності й дозволило дисертантові сформулювати та обґрунтувати деякі пропозиції щодо їх усунення, запропонувавши внести певні зміни до статей КпАП України.

У заключному підрозділі – “Засоби забезпечення законності в адміністративно-штрафній діяльності” – визначаються й аналізуються відповідні засоби. Особливу увагу дисертант приділяє характеристиці механізму права на оскарження постанов (рішень) та дій з питань адміністративно-штрафної відповідальності, контролю та нагляду в адміністративно-штрафній діяльності з боку уповноважених органів і формулює пропозиції щодо їх удосконалення.

ВИСНОВКИ

Адміністративний штраф – універсальний вид адміністративного стягнення, один із найпоширеніших видів юридичних штрафних санкцій, якому притаманні загальні риси штрафної (каральної) санкції й певні специфічні ознаки: множинність органів адміністративно-штрафної юрисдикції, розмаїття суб’єктів, до яких застосовується штраф, порівняно невеликі розміри, досить спрощений порядок застосування, значний виховний, превентивний (поєднання загальнопревентивного та конкретнопревентивного факторів), репресивний потенціал, оперативність процедури стягнення. У сукупності матеріальні й процесуальні властивості адміністративного штрафу свідчать про його самостійний характер у системі юридичних санкцій.

Встановлення адміністративних штрафів – це функція законодавчої влади. Штрафнотворча діяльність вельми специфічна для кожного періоду розвитку держави, зумовлена певними соціально-економічними, політичними та іншими умовами. Повторюваність соціально-економічних перетворень пов’язана з аналогічними процесами у штрафній нормотворчості, що

дозволяє врахувати історичний досвід штрафовстановлення та штрафозастосування з метою удосконалення сучасного штрафного законодавства України.

Аналіз адміністративно-штрафних норм дає можливість виділити досить велику систему органів адміністративно - штрафної юрисдикції, яка постійно змінюється завдяки перерозподілу юрисдикційних повноважень між існуючими органами та шляхом створення нових. Реформування законодавства зумовлює й потребу реформування системи органів адміністративно-штрафної юрисдикції, а саме її зменшення й посилення начал спеціалізації.

Процедура розгляду справ про адміністративні правопорушення є досить нескладною, передбачає можливість застосування адміністративних штрафів на місці вчинення правопорушення. Проте детальний її аналіз висвітлює чимало прогалин у правовому регулюванні провадження, що й зумовило пропозиції щодо її удосконалення, а у комплексі з рекомендаціями щодо посилення гарантій забезпечення законності й всієї адміністративно-штрафної діяльності України.

А саме:

1) провести інвентаризацію об'єктів адміністративно - штрафної охорони на підставі науково-обґрунтованого поняття “загальнообов’язкові правила”;

2) остаточно вирішити питання суб’єктів адміністративно-штрафної відповідальності;

3) переглянути розміри адміністративних штрафів; максимальні розміри штрафів для громадян передбачити у межах середньої заробітної плати у державі, за винятком штрафів за адміністративні правопорушення з підвищеним рівнем суспільної шкідливості, які повинні застосовуватися виключно у судовому порядку і у розмірах, чітко визначених законодавцем;

4) усунути розпорошеність штрафних норм (санкцій) в багатьох законодавчих актах і зосереджувати їх виключно в КпАП України;

5) внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, надавши й виконавчим комітетам місцевих рад можливість встановлювати в оперативному порядку правила, за порушення (невиконання) яких передбачена адміністративна відповідальність, і тим самим “зняти” суперечності між КпАП України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”;

6) звужити та поступово позбавити адміністративно-штрафних юрисдикційних повноважень адміністративні комісії при державних адміністраціях (виконавчих комітетах), виконавчі комітети селищних та сільських рад, розширити судову та спеціальну (органи внутрішніх справ, державні інспекції) сферу застосування адміністративних штрафів. Розгляд справ про адміністративні правопорушення з підвищеним рівнем суспільної шкідливості, справ про адміністративні правопорушення неповнолітніх та перегляд справ по скаргах зосередити в судах, всіх інших справ – в спеціалізованих органах (органах внутрішніх справ, державних інспекціях);

7) провести інвентаризацію органів, уповноважених складати протокол про адміністративне правопорушення; розробити та затвердити єдину форму протоколу для всіх органів, уповноваже-

них його складати та здійснювати попередню підготовку по справах, передбачити єдиний триденний строк направлення протоколу до органу адміністративно - штрафної юрисдикції;

8) удосконалити адміністративно-процесуальний статус осіб, що беруть участь в провадженні у справах про застосування адміністративних штрафів:

- закріпити основні види клопотань особи, яка притягується до адміністративно-штрафної відповідальності;

- визначити перелік обставин, при наявності яких участь свідка у справі є обов'язковою;

- закріпити на законодавчому рівні перелік осіб, які не можуть бути свідками у справах про застосування адміністративних штрафів;

- розширити адміністративно-процесуальний статус законних представників, адвоката й внести відповідні зміни та доповнення до ст. ст. 269 та 270 КпАП України;

- внести до глави 21 КпАП України доповнення у вигляді статті 274-1 "Поняті у провадженні";

- передбачити адміністративно-штрафну відповідальність свідків, експертів, перекладачів, потерпілого в провадженні й внести відповідні зміни до статей 185-3, 272, 273, 274 КпАП України;

- ч. 2 ст. 275 КпАП України доповнити словами "за рахунок Державного бюджету";

9) передбачити можливість оголошення резолютивної частини постанови в день винесення з до оформленням її протягом наступного дня;

- скоротити строки: виконання постанов (загальний строк 1,5 місяця з можливими винятками); добровільної сплати штрафу – 7 днів.

У разі несплати особою суми штрафу у встановлений строк, передбачити її відповідальність. Для цього провести розмежування несплати без поважних причин та несплати з поважних причин. У першому випадку передбачити примусове стягнення суми штрафу. У другому - можливість заміни штрафу іншим видом адміністративного стягнення ;

- сформулювати перелік питань, які повинні розглядатися при зверненні постанови до виконання;

10) додатково слід удосконалити механізм реалізації гарантій забезпечення законності в адміністративно - штрафній діяльності, а саме: права на оскарження, судового контролю, прокурорського нагляду, провести кодифікацію адміністративно-процесуального законодавства України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Основні положення дисертації досить повно викладені в опублікованих автором працях, 4 з яких – у наукових фахових виданнях:

1. Адміністративний штраф та інші юридичні штрафні санкції // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 1998. - №3. - С. 16 – 22.
2. Органи адміністративно – штрафної юрисдикції в Україні: деякі аспекти реформування // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. - № 2 (4). – С. 55 – 64.
3. Штрафоустановча діяльність: деякі особливості сучасного періоду // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. - № 3 (5). – С. 83 – 93.
4. Адміністративний штраф: матеріальні і процесуально-правові характеристики (у порівнянні з кримінальними та цивільно-правовими штрафами) // Право України. – 1999. – № 8. – С. 90-92.
5. Місцеві ради народних депутатів, їх виконавчі органи та адміністративні штрафи: деякі історико-правові аспекти // II міжрегіональна науково - практична конференція “Концепція формування законодавства України”: Наук. ст. – Запоріжжя, 1997. – С. 7 – 13.
6. Органи самоврядування – суб’єкти нормотворчості у сфері адміністративно-штрафного законодавства (історичний досвід) // Україна ХХ століття: історія та право: Зб. наук. пр. - 1998. - Випуск 1. – С. 145 - 153.
7. Деякі особливості штрафноустановчої діяльності в Україні на сучасному етапі та пропозиції щодо її удосконалення // III міжрегіональна науково-практична конференція “Концепція формування законодавства України”: Наук. ст. – Запоріжжя, 1999. - С. 89 – 100.
8. Законодавство про відповідальність за адміністративні правопорушення: питання реформування // II науково – практична конференція, присвячена пам’яті проф. Федорова К.Г.(12 – 13 травня 1997 року): Наук. ст. – Запоріжжя, 1997. – С.137 – 145 (у співавторстві з Чмутом С.В.).

Анотація

Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Університет внутрішніх справ МВС України, Харків, 1999.

Дисертацію присвячено характеристиці штрафів як виду адміністративних стягнень. Проаналізовано сутність, особливості та підстави адміністративно-штрафної відповідальності, матеріальні і процесуально-правові властивості адміністративного штрафу у порівнянні з іншими юридичними штрафними санкціями. Подана характеристика нормотворчості у сфері адміністративно-штрафного законодавства в Україні в історичному аспекті та виділені особливості сучасного періоду. Проаналізовано провадження в справах про застосування адміністративних штрафів та засоби забезпечення законності в адміністративно-штрафній діяльності. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення адміністративно-штрафного законодавства.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, штраф, правопорушення, нормотворчість, провадження.

Анотація

Коломеец Т.А. Штрафы по законодательству об административных правонарушениях. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. – Университет внутренних дел МВД Украины, Харьков, 1999.

Диссертация посвящена изучению штрафов как вида административных взысканий. В работе рассматриваются существующие концепции сущности юридической, в частности административной и ее подвида административно-штрафной, ответственности; осуществляется сравнение административно-штрафной ответственности с уголовной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственностью, выделяются и характеризуются ее особенности. Детально анализируются материальные и процессуально-правовые свойства административного штрафа в сравнении с другими юридическими штрафными санкциями (уголовными, гражданско-правовыми и финансовыми штрафами), выделяется его самостоятельный характер и значительный превентивный, воспитательный и репрессивный потенциал. Уделяется внимание изучению элементов составов и признаков административных правонарушений (проступков) как основания административно-штрафной ответственности. Наряду с анализом общеизвестных положений, освещаются предложения ученых-административистов относительно модификации элементов составов и обосновывается позиция диссертанта.

В работе изучается установление административных штрафов как функция законодательной власти, выделяются ее субъекты, исторические этапы, тенденции и результаты. Теоретические положения дополняются анализом нормативно-правовых актов и материалами практики. Особое внимание уделяется изучению особенностей штрафоустановительной деятельности в Украине в современный период (увеличению количества объектов административно-штрафной правоохраны, расширению круга субъектов административно-штрафной ответственности, возрастанию размеров административных штрафов и т.д.) и разработке рекомендаций по ее усовершенствованию. Осуществляется систематизация административно-деликтных норм с штрафными санкциями и выделяется зависимость размеров административных штрафов от степени общественной вредности административных правонарушений (проступков).

Изучается система органов административно-штрафной юрисдикции Украины и подробно анализируется роль и статус каждого органа. Формулируются и обосновываются предложения по

реформированию (уменьшению) системы органов, расширению судебной и специальной сфер применения административных штрафов.

Выделяются и характеризуются особенности производства по делам о применении административных штрафов, подробно анализируются основные процессуальные положения, а также способы обеспечения законности в административно-штрафной деятельности.

Сформулированы предложения по усовершенствованию административно-штрафного законодательства и штрафоприменительной деятельности в Украине.

Ключевые слова: административная ответственность, административное взыскание, штраф, правонарушение, нормотворчество, производство.

Summary

Kolomoets T.O. The fines of the law about administrative delinquency. - Manuscript.

The dissertation for the degree of the candidate of Science in Law by specialty 12.00.07 – theory of administration; administrative law and procedure; financial law. - University of internal affairs MIA of Ukraine, Kharkov, 1999.

The dissertation is devoted to the characteristics of fines as a sort of administrative penalties. There were analyzed the substance and peculiarities and basis of administrative responsibility, material and legal procedural peculiarities of administrative fine in comparison with other juridical penalties sanctions. The characteristics of law – making in the sphere of administrative and penalty legislation of the State is given in the historical aspect and detachment of peculiarity of up-to-date period. There were analyzed the procedure in affairs of the usage of administrative fines and means of providing the lawns in the administrative and penalty activity. The suggestions concerning perfecting of administrative and penalty legislation were formulated.

Key words: administrative account, penalty under administrative law, fine, delinquency, law – making, procedure.