

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****ГОРДІЙЧУК М. В.,**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
(*Поліський національний університет*)**КОТЕНКО Н. М.,**кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри
правознавства
(*Поліський національний університет*)

УДК 342,9:343.271

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.24>**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ШТРАФ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ**

У статті досліджуються особливості реалізації такого адміністративного стягнення, як штраф. Проводиться аналіз ознак розглянутого стягнення. Встановлено, що штрафи притаманні різним галузям права, вони мають не тільки схожі, але й відмінні риси. Але, в будь-якому випадку, штраф виступає переважною формою задоволення порушених інтересів, яку застосовує держава, та зручним засобом диференціації й індивідуалізації відповідальності. Призначення штрафу полягає в тому, щоб, впливаючи на свідомість правопорушників, попереджати нові порушення з боку винного (приватна превенція) та правопорушення інших осіб (загальна превенція). Зазначається, що адміністративний штраф у зв'язку із широким спектром застосування даного виду стягнення (його передбачено у більшості статей КУпАП), а також можливістю варіювання розміру при його призначенні є найефективнішим видом адміністративного стягнення.

Встановлено, що за змістом адміністративний штраф – це кара, міра відповідальності, що призначається, за адміністративні делікти; застосування штрафу означає настання адміністративної відповідальності, тягне за собою несприятливі юридичні наслідки (матеріальні збитки). Штраф – це захід адміністративного примусу, при застосуванні якого надзвичайно важливим моментом є його обумовленість адміністративно-владним стягненням у особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, відповідної грошової суми. Акцентовано на тому, що дана обставина наділяє адміністративний штраф не притаманною для всіх інших адміністративних стягнень характеристикою, – він поповнює державний бюджет.

Виявляються проблеми застосування цього виду адміністративного стягнення. Констатується, що при призначенні штрафу існує ще багато труднощів та невирішених питань, причина яких криється як в недосконалому адміністративному законодавстві, відсутності норм, що дозволяють зробити адміністративний штраф справді найефективнішим засобом боротьби з правопорушеннями. Пропонуються шляхи реформування інституту штрафу в адміністративному законодавстві України.

Ключові слова: *штраф, адміністративний штраф, адміністративний процес, адміністративне стягнення.*



Hordiichuk M. V., Kotenko N. M. Administrative fine as a type of administrative recovery

The article examines the peculiarities of the implementation of such an administrative penalty as a fine. An analysis of the signs of the considered penalty is being carried out. It has been established that fines belong to different branches of law, they have not only similar, but also distinctive features. But, in any case, the fine is the predominant form of satisfaction of violated interests, which is applied by the state, and a convenient means of differentiation and individualization of responsibility. The purpose of the fine is to influence the consciousness of offenders to prevent new violations by the guilty party (private prevention) and offenses by other persons (general prevention). It is noted that an administrative fine in connection with the wide range of application of this type of penalty (it is provided for in most articles of the Code of Administrative Offenses), as well as the possibility of varying its amount when it is imposed, is the most effective type of administrative penalty.

It has been established that the content of an administrative fine is a punishment, a measure of responsibility imposed for administrative offenses; the application of a fine means the onset of administrative liability, entails adverse legal consequences (material damages). A fine is a measure of administrative coercion, in the application of which an extremely important point is that it is conditioned by an administrative-powerful recovery of the appropriate amount of money from the person who committed an administrative offense. Emphasis is placed on the fact that this circumstance gives the administrative fine a characteristic that is not inherent in all other administrative fines – it replenishes the state budget.

There are problems with the application of this type of administrative penalty. It is noted that there are still many difficulties and unresolved issues when imposing a fine, the reason for which lies both in the imperfection of administrative legislation and the absence of norms that allow making an administrative fine the most effective means of combating offenses. Ways of reforming the institution of fines in the administrative legislation of Ukraine are proposed.

Key words: *fine, administrative fine, administrative process, administrative penalty.*

Вступ. Комплексне реформування вітчизняного законодавства тягне за собою зміни як загального порядку ведення адміністративного процесу, так і системи адміністративних стягнень, що накладаються на осіб за адміністративні правопорушення. При цьому дані зміни потребують виявлення всіх існуючих недосконалостей з метою якісного впровадження нових норм регулювання. Актуальним у даному напрямку вбачається дослідження проблематики адміністративного штрафу.

Штраф є одним із усталених на законодавчому рівні адміністративних стягнень. Запровадженню штрафів сприяли розвиток та вдосконалення адміністративного права УРСР з метою якісного здійснення юрисдикційної діяльності держави. При цьому в науці питання стосовно інституту адміністративних штрафів залишається суперечливим і спірним. Пов'язано це, в основному, з критикою відповідності штрафів цілям адміністративного покарання та специфікою визначення їх розміру. Зазначені питання породили багато дискусій як серед науковців, так і серед правоохоронних органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення та визначають штраф у якості покарання за скоєний проступок.

Особливості застосування адміністративного штрафу, як виду адміністративного стягнення досліджували в своїй наукових роботах: В.Б. Авер'янов, А.Г. Барашніков, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.Л. Коваль, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, Б.М. Лазарєв, О.М. Окопник, Л.В. Савченко, С.М. Скворцов, І.Л. Честнов, В.А. Юсупов та ін. Водночас, враховуючи наукові здобутки у даній сфері, слід все ж констатувати недостатній рівень розробки проблематики застосування штрафів як виду стягнення у зв'язку з реформуванням адміністративного законодавства.



Мета роботи. Полягає у дослідженні штрафу як одного з видів адміністративних стягнень та визначенні подальших перспектив його застосування.

Методи дослідження. Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань, ресурси Internet, нормативно-правові акти. При проведенні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення.

Результати. Адміністративне законодавство не тільки визначило фактичні підстави застосування, систему адміністративних стягнень, але й передбачило реальні підстави та правила їхнього накладення. Саме визначення адміністративного стягнення визначається як матеріалізований прояв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свої протиправні дії та понести за це відповідне покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру [1, с. 79]. Найпоширенішим видом реакції держави на вчинення адміністративних правопорушень залишається адміністративний штраф. Так, лише за 2022 рік в рамках розгляду 771 346 справ про адміністративні правопорушення законодавець у 382 219 випадках у якості стягнення обрав адміністративний штраф. На сьогоднішній день КУпАП визначає штраф як грошове стягнення, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках та розмірах, встановлених КУпАП та іншими законами України (ст. 27 КУпАП).

Мета адміністративного штрафу полягає в захисті правопорядку, впливу на осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, попередження вчинення нових правопорушень. Призначення штрафу полягає в тому, щоб, впливаючи на свідомість правопорушників, попереджати нові порушення з боку винного (приватна превенція) та правопорушення інших осіб (загальна превенція).

Штраф, який застосовується виключно індивідуально, диференціюється законодавцем залежно від того, в якій якості особа виступала при здійсненні адміністративного правопорушення. А залежно від того, хто є суб'єктом адміністративної відповідальності – фізична особа (загальний або спеціальний суб'єкт) чи юридична особа, в статтях Особливої частини КУпАП та правозастосувачем у конкретній ситуації визначаються як розмір, так і умови призначення штрафу. Таким чином, адміністративний штраф має фіксований, встановлений КУпАП грошовий вираз і стягується примусово у разі вчинення правопорушення. Вибірковість штрафу підкреслюється притаманним кожному адміністративному стягненню особистим характером правообмежувального впливу. Це знаходить своє втілення, зокрема, в тому, що: по-перше, його застосування має на меті примус певної особи; по-друге, – особи, яка вчинила діяння, що підпадає під ознаки конкретного адміністративного правопорушення, і, по-третє, в разі наявності вини такого правопорушника у скоєнні саме цього діяння. Як і будь-яке інше адміністративне стягнення, штраф застосовується з урахуванням загальних принципів адміністративної відповідальності і, зокрема, принципу провини, без якої відсутній склад адміністративного правопорушення і, отже, юридична відповідальність не тільки неможлива, але й не має сенсу.

За кількістю випадків, які описані в статтях Особливої частини КУпАП у якості адміністративних правопорушень, штраф вважається найпоширенішим заходом адміністративної відповідальності. Тим самим його реалізація означає вирішення питання про адміністративну відповідальність правопорушника по суті та не передбачає будь-яких інших основних негативних наслідків. Застосування ж разом зі штрафом будь-якого іншого адміністративного стягнення як додаткового, не стосується власне реалізації штрафу, а лише посилює каральний вплив на особистість правопорушника. З іншого боку, достатність адміністративно-карального втручання у правовий статус порушника усуває його правову реалізацію разом з будь-яким іншим основним адміністративним стягненням. Тим часом, винятково основний характер штрафу видається таким, що меншою мірою відповідає системній логіці побудови переліку видів адміністративних стягнень, оскільки порівняльна суворість такого



покарання в загальній системі адміністративних стягнень виглядає досить неповноцінною перед переважною кількістю заходів адміністративної відповідальності. Тому важко уявити собі співвимірним застосування поряд зі штрафом, як основним адміністративним стягненням, наприклад, такого заходу, як оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами (причому, такі заходи приєднуються тут законом в якості лише додаткової санкції). Вважаємо, що підхід законодавця, щодо застосування адміністративних стягнень не відповідає засадам справедливості, пропорційності, економії каральних заходів та співвідношенню ступеня їх тяжкості залежно від скоєного правопорушення. Виходячи з природи та сутності стягнення як ступеня відповідальності, додаткове стягнення не може бути більш тяжким, ніж основне, і не може бути однорідним йому. Звідси ще більш незрозуміло, чому законодавець вирішив, що санкція у вигляді штрафу є більш суворою, ніж, наприклад, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. З точки зору ж юридичної логіки і загальної системи адміністративних стягнень, в основу побудови якої закладений ступінь їх порівняльної суворості, штраф (при збереженні умови, яка, водночас, задовольняє фіскальні інтереси самої держави) може і повинен законодавчо визначатися не лише в якості основного, а й у якості додаткового адміністративного стягнення.

Слід відзначити, що в усьому світі штраф поступово стає основним видом покарань, оскільки більшість держав давно дійшли висновку про те, що деякі види покарань є надто витратними для них. Домінування штрафу в системі адміністративних стягнень обумовлюється не лише його «фінансовим» аспектом», але й гнучкістю. Гнучкість штрафу дозволяє пристосовувати його до різних ситуацій, дотримуючись при цьому вимоги збереження карального значення даного адміністративного стягнення для правопорушника. При визначенні розмірів штрафу законодавець, формулюючи правову норму, та правозастосувач, вирішуючи питання про призначення зазначеного стягнення конкретній особі, повинні забезпечувати таке якісне узгодження заходів відповідальності із правопорушенням, за якого «ціна» відповідальності пропорційно перевищувала б «вартість» адміністративного правопорушення. Пропорційні диференціація та індивідуалізація штрафу повинні сприяти відчуттю каральних якостей даного стягнення для всіх осіб, які порушили норми КУпАП.

За змістом адміністративний штраф – це кара, міра відповідальності, що признається, за адміністративні делікти; застосування штрафу означає настання адміністративної відповідальності, тягне за собою несприятливі юридичні наслідки (матеріальні збитки). Штраф – це захід адміністративного примусу, при застосуванні якого надзвичайно важливим моментом є його обумовленість адміністративно-владним стягненням у особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, відповідної грошової суми. Дана обставина наділяє адміністративний штраф не притаманною для всіх інших адміністративних стягнень характеристикою, – він поповнює державний бюджет. Даний фіскальний аспект з року в рік набуває все більшого значення, а в умовах хронічного дефіциту державного бюджету України він призвів до справжньої «штрафоманії», про що красномовно свідчить судова статистика. За 2021 рік місцевими загальними судами при розгляді справ про адміністративні правопорушення було накладено штрафів на суму в 2,94 млрд. грн., а в 2022 році – 3,294 млрд. грн.

Штраф накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених актами вищих органів державної влади і управління. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках у кратному розмірі до вартості проїзду або товару [2, с. 105]. Згідно п. 5 підрозділу 1 розділу XX ПК України, якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги [8]. З 1 січня 2023 року базова податкова соціальна



пільга дорівняє 1 342 грн. Тобто, для кваліфікації адміністративного правопорушення розмір НДМГ складає 1 342 грн., а для визначення розміру покарання – 17 грн. Ми поділяємо усталену в науці позицію стосовно того, що розмір НДМГ в 17 грн., який застосовується як базова одиниця для розрахунку штрафу, не відображає економічних та соціальних реалій сьогодення. Профільна наукова література пропонує нам наступні шляхи вирішення зазначеної проблеми:

1. Значне збільшення розміру адміністративного штрафу, що вимірюється у кількості НДМГ. Однак, це не може запобігти подальшому фактичному зниженню величини штрафних санкцій з урахуванням тенденцій інфляційного характеру.

2. Встановлення конкретної фіксованої суми нарахування штрафу, без прив'язки до НДМГ. На нашу думку, такий підхід також не зможе врахувати інфляцію.

3. Заміна базової одиниці грошового стягнення. Наприклад, зміна НДМГ, який використовується при визначенні штрафу, на РМЗП (розмір мінімальної заробітної плати) на момент скоєння адміністративного правопорушення або нарахування суми штрафу в залежності від місячного або щоденного доходу.

Що стосується нарахування суми штрафу залежно від місячного чи щоденного доходу, то для цього необхідно: по-перше: визначити складність проступку, по-друге: потрібно докорінно змінити Податковий кодекс і створити умови для розвитку підприємств, і виключити «чорні» бухгалтерії і тоді штрафи можна нараховувати в залежності від доходу в місяць або доходу в день [7, с. 61]. Що стосується застосування розміру мінімальної заробітної плати при визначенні покарання, то ми дотримуємось позиції, згідно з якою до мінімального розміру оплати праці, крім заробітної плати не повинно бути нічого прив'язано. По-перше, тому що така прив'язка неминуче призведе до фактичного «заморожування» мінімального розміру оплати праці та легальної заробітної плати. По-друге, РМЗП і заробітна плата не повинні зростати в тій же пропорції, що й фіскальні функції. Покарання має відставати. Ми вважаємо, що НДМГ для визначення розміру покарання має дорівнювати базовій податковій соціальній пільзі.

Необхідність перегляду критеріїв для нарахування штрафів актуалізується необхідністю перегляду розмірів існуючих покарань за окремі адміністративні правопорушення, особливо за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Даний факт не можна залишити без уваги, оскільки ситуація у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху з кожним роком викликає все більшу тривогу. Кількість автомобілів постійно зростає, при цьому підготовка водіїв залишає бажане кращого. Не сприяє зниженню безпеки і стан доріг. Ситуація стосовно дисциплінованості автомобілістів та дотримання ними правил безпеки дорожнього руху в Україні близька до критичної. При цьому сучасні санкції, встановлені КУпАП, не здатні виправити існуюче становище. Вважаємо, що підвищення розмірів адміністративного штрафу може призвести до того, що він стане серйозною санкцією, застосування якої дасть змогу забезпечити реальний профілактичний ефект.

Стосовно призначення штрафу як адміністративного покарання слід звернути увагу на необхідність оптимального визначення терміну давності притягнення до відповідальності за правопорушення, які підвідомчі суду. Аналіз судової практики свідчить, що особи, які притягуються до адміністративної відповідальності, використовуючи встановлений ч. 2 ст. 38 КУпАП трьохмісячний термін давності, заявляють клопотання про відкладення розгляду справи у зв'язку із захворюванням, відрядженнями або з інших причин, подають клопотання про перенесення розгляду справи за місцем проживання правопорушника та ін. Безумовно, це є правом даних осіб (порушників), і ми ні в якому разі не вимагаємо його обмежити, але, водночас, необхідне дотримання і прав осіб, які постраждали від вчиненого правопорушення. Зважаючи на це, пропонуємо доповнити ст. 277 КУпАП нормою, яка буде регламентувати порядок і строки припинення терміну давності притягнення до відповідальності у випадках неявки до суду особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, з поважних причин. За таких обставин, які будуть підтверджуватися відповідними документами, можливе призупинення провадження у справі.



Чинне законодавство допускає застосування штрафу не лише в якості адміністративного стягнення, але і в якості кримінального покарання, цивільно-правової та процесуальної санкції, що призводить до необхідності розмежування даних понять.

Адміністративний штраф відрізняється від штрафу як виду покарання, передбаченого Кримінальним кодексом України. Будучи майновими санкціями, адміністративний штраф і штраф кримінальний знаходяться в межах власного правового регулювання: адміністративного та кримінального відповідно. Тому відмінні риси даних заходів відповідальності пов'язані із матеріальним змістом. Скажімо, якщо адміністративний штраф застосовується лише до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, то кримінальний штраф – до особи, яка вчинила злочин (кримінальне правопорушення) як найбільш суспільно-небезпечно винне діяння. Досить істотним критерієм розмежування цих заходів є також ступінь їх суворості. За загальним правилом, ступінь кримінальної відповідальності пов'язаний з настанням більш широких обмежень для порушника, тоді як адміністративний штраф – з обмеженими можливостями втручання у його права. Безпосередньо це виражається в наступному: той розмір, який для адміністративного штрафу є максимально допустимим, для кримінального штрафу виступає лише нижньою межею.

Крім того, адміністративний штраф є незамінним. Адміністративний штраф не може бути замінений іншим стягненням, проте сам може виступати заміною виправним роботам (Глава 31 КУпАП). В результаті незамінність адміністративного штрафу дуже відрізняється від такої характеристики штрафу, передбаченої кримінальним законом, як можливість його заміни іншим видом кримінального покарання. Так, ч. 5 ст. 53 КК України передбачає, що у разі несплати штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та відсутності підстав для розстрочки його виплати суд замінює несплачену суму штрафу покаранням у виді громадських робіт. У разі несплати штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, призначеного як основне покарання, та відсутності підстав для розстрочки його виплати суд замінює несплачену суму штрафу покаранням у виді позбавлення волі [5].

Інший вид штрафної санкції – штраф у цивільному праві – передбачений цивільним законодавством, яке принципово будується на засадах диспозитивної рівності. На відміну від адміністративного штрафу, штраф у цивільному праві покликаний забезпечити у якості необхідного задоволення, обумовленого характером приватноправових відносин, – відшкодування потерпілому заподіяної йому цивільним деліктом шкоди і, отже, зараховується не до бюджету держави, а переходить у власність постраждалої сторони. Беручи до уваги майновий характер цивільних правовідносин, різноманітність форм та об'єктів власності, законодавець стосовно розміру і характеру майнового відшкодування залишає досить широкий простір для суддівського розсуду, тоді як адміністративний штраф має фіксоване, встановлене КУпАП грошове вираження. Також, якщо адміністративний штраф тягне за собою певного роду негативні наслідки у вигляді терміну, протягом якого особа вважається такою, що зазнає адміністративного стягнення, то у випадку зі штрафом у цивільному праві закон не передбачає будь-яких негативних наслідків, що виходять за рамки власне відшкодування.

Процесуальне законодавство також передбачає в якості заходів майнового впливу штрафи (судові штрафи), які застосовуються судом у процесі розгляду підсудних їм справ. На відміну від адміністративного штрафу, судові штрафи не пов'язані із вчиненням адміністративного правопорушення і не тягнуть за собою будь-яких триваючих несприятливих наслідків. За ступенем своєї суворості судові штрафи не є істотним обмеженням прав і виконують функцію процесуального забезпечення, тобто забезпечують дотримання особами судових правил та процедур. Судовий штраф, таким чином, застосовується лише в рамках процесуальної діяльності судових органів у кримінальному, цивільному та адміністративному процесі.

Підсумовуючи, слід зазначити, що штрафи притаманні різним галузям права, вони мають не тільки схожі, але й відмінні риси. Але, в будь-якому випадку, штраф виступає переважною формою задоволення порушених інтересів, яку застосовує держава, та зруч-



ним засобом диференціації й індивідуалізації відповідальності. Що стосується адміністративного штрафу, то на сьогоднішній день він є найефективнішим видом адміністративного стягнення. Про це свідчить широкий спектр застосування даного виду адміністративного стягнення (його передбачено у більшості статей КУпАП), а також можливість варіювання при призначенні розміру адміністративного штрафу. Разом з тим, не можна оминати увагою той факт, що при призначенні штрафу існує ще багато труднощів та невирішених питань, причина яких криється як в недосконалості адміністративного законодавства, відсутності норм, що дозволяють зробити адміністративний штраф справді найефективнішим засобом боротьби з правопорушеннями.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 216 с.
2. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
3. Габрелян А. Ю. Вектор розвитку України: дилема вибору. *Матеріали конференції МЦНД*, 2021. URL: <https://doi.org/10.36074/mcnd-19.02.2021.lawgov.022> (дата звернення: 06.05.2023)
4. Габрелян А. Ю. Адміністративна відповідальність в галузі охорони здоров'я. *Матеріали конференції МЦНД*, 2021. URL: <https://doi.org/10.36074/mcnd-19.03.2021.lawgov.03> (дата звернення: 06.05.2023)
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001. № 25-26. Ст. 131
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*, 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122
7. Окопник О. М. Сучасні проблеми визначення розміру штрафу за адміністративні правопорушення. *Наукові записки [Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія: Право*, 2018. Вип. 5. С. 59–63.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011. № 13-14. № 15-16. № 17. Ст. 112

