

ЩОДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ШТРАФІВ

У статті досліджується ефективність адміністративних штрафів, її умови, критерії, показники та розглядаються проблеми й перспективи її підвищення.

Поширення практики застосування адміністративних штрафів об'єктивно зумовлює потребу розгляду питання їх ефективності. В науці поняття ефективності правової категорії розглядається по-різному: як обґрунтованість, доцільність та результативність; як досягнення поставленої мети та використання для цього мінімальних витрат матеріальних коштів, людської енергії, часу; як оптимальний варіант поведінки, необхідний для досягнення певної мети; як досягнення найбільшого результату щодо поставленої мети; зрештою — як максимально корисний для суспільства результат тощо [1].

Таким чином, спостерігається різноплановість у визначенні ефективності. Ефективність адміністративних штрафів має вказувати на їх якісну характеристику, яка визначається результатами застосування. Враховуючи, що адміністративні штрафи впливають на свідомість осіб, розраховані на досягнення раніше запланованих результатів, отже співвідношення запланованого (мети) й досягнутого (результату) й дає якісну характеристику стягнення, яке розглядається. Саме тому доцільно підтримати точку зору науковців, які розглядають ефективність адміністративних штрафів як ступінь досягнення ними мети, передбаченої законодавцем [2].

Для дослідження ефективності адміністративних штрафів потрібно визначити їх мету. Стаття 23 КпАП України передбачає, що метою адміністративних стягнень, в тому числі й штрафів, є "виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, ...а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами", тобто штрафи спрямовані на досягнення загальнопревентивного, конкретнопревентивного та виховного ефекту. У зв'язку з

чим досить логічно й ґрунтовано можна говорити про ефективність адміністративних штрафів у трьох різних аспектах: загальнопревентивному, конкретнопревентивному та виховному. Ефективність адміністративних штрафів має визначатися щодо кожного аспекту, оскільки тільки так можна вивчити їх дійсну ефективність. Однак це зовсім не означає, що ефективність штрафів є чимось середнім від суми показників по трьох напрямках. Насправді мова йде про три різні ефекти механізму впливу адміністративних штрафів.

Визначення мети адміністративних штрафів є вихідним моментом у дослідженні їхньої ефективності. Для аналізу останньої також потрібне практичне підтвердження досягнення штрафами поставленої мети. Саме тому важливо встановити результати дії адміністративних штрафів у трьох напрямках: загальнопревентивному, конкретнопревентивному та виховному. Співвідношення отриманих результатів з поставленою метою й дає можливість визначити ефективність адміністративних штрафів, використавши формулу: $E = P : M$, де E — ефективність адміністративних штрафів, P — результати їхньої дії; M — мета адміністративних штрафів.

Однак, не слід вважати, що ця формула дозволяє визначити "чистий ефект" адміністративних штрафів. Запропонована формула — абстракція, оскільки на формування результату застосування штрафів додатково впливають численні позитивні та негативні фактори. Що, в свою чергу, зумовлює використання для вивчення ефективності адміністративних штрафів системного аналізу її умов, критеріїв та показників.

Умова ефективності адміністративних штрафів — "обставина (або їх сукупність), від наявності або зміни якої залежить сама ефективність

або її рівень,— величина коефіцієнта ефективності" [3].

Серед умов ефективності штрафів в юридичній літературі виділяють :

- врахування загальних принципів регулювання у процесі штрафонормотворчої діяльності;
- дотримання у процесі штрафонормотворчої діяльності правил законодавчої техніки;
- інформованість адресатів про зміст адміністративно-правових приписів;
- режим законності тощо.

Усі вони мають загальний характер, тобто необхідні для ефективності будь-яких штрафних санкцій. У той же час адміністративні штрафи — вид адміністративного стягнення, який має специфічні матеріальні та процесуально-правові властивості, що й зумовлює наявність низки особливих (конкретних) умов ефективності адміністративних штрафів, які мають самостійний характер.

Аналіз наукових та нормативних джерел дозволяє виділити дві групи умов ефективності адміністративних штрафів:

1 група— умови ефективності, пов'язані з штрафовстановлюючою діяльністю України;

2 група — умови ефективності, пов'язані з штрафозастосовчою діяльністю.

До умов першої групи можна віднести:

а) наявність майже систематизованого адміністративно-штрафного законодавства;

б) інформованість суб'єктів правовідносин про існуючі адміністративно-правові заборони та штрафні санкції за їх порушення.

Штрафи можуть досягти своєї мети тільки тоді, коли зміст штрафних санкцій доведено до адресатів. "...У формуванні соціально потрібної правової орієнтації визначальну роль відіграє пізнавальний компонент формування індивідуальної правової психології. На її підставі народжується емоційний компонент, коли індивід не тільки раціонально сприймає обов'язки, а й емоційно співвідносить свої вимоги з ними" [4]. Це її положення характерне й для інформації про адміністративно-правові заборони та штрафні санкції за їх порушення.

Для ефективності адміністративних штрафів важлива інформованість суб'єктів правовідносин про правові приписи й адміністративно-штрафні санкції за їх порушення, що дозволить їм узгоджувати свою поведінку з вимогами правових приписів і сприятиме виробленню готовності діяти у дозволених напрямках. Інформованість про адміністративно-штрафні санкції відіграє роль стимулюючого фактора.

До другої групи умов ефективності адміністративних штрафів можна віднести:

а) Невідворотність адміністративно-штрафної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

Головне значення штрафів полягає не так у їх розмірі, як у невідворотності застосування.

Невідворотність адміністративно-штрафної відповідальності слід розглядати як сукупність трьох аспектів:

— жодне адміністративне правопорушення не може залишатися невідомим;

— за кожне адміністративне правопорушення, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних штрафів, має застосовуватися відповідне стягнення;

— штраф повинен застосовуватися у встановлені строки.

На практиці, на жаль, правопорушники не завжди притягуються до адміністративно-штрафної відповідальності. Деякі проступки залишаються невиявленими у зв'язку з вадами у роботі працівників правоохоронних органів, зумовленими недосконалістю правової бази діяльності, труднощами економічного характеру та іншими факторами, що породжує серйозні негативні наслідки: створюється можливість для рецидиву, формується стійка антигромадська орієнтація осіб тощо.

У той же час не всі постанови про застосування адміністративних штрафів реально виконуються. Сплата суми штрафу повинна стимулювати подальшу правомірну поведінку особи, проте аналіз адміністративно-штрафної застосовної практики свідчить про досить високий відсоток неспланих штрафних сум. Причин існує чимало: збідніння народу, прогалини в адміністративно-процесуальному законодавстві, недоліки у роботі органів адміністративно-штрафної юрисдикції тощо.

б) Оперативність провадження в справах про застосування адміністративних штрафів. Оперативний характер є характерною ознакою провадження в справах про застосування адміністративних штрафів, зумовленою численністю та розмаїттям органів адміністративно-штрафної юрисдикції, переважно незначною суспільною шкідливістю адміністративних правопорушень, нескладним характером процесуальних відносин та іншими факторами.

Оперативність всього провадження сприяє посиленню емоційного компонента формування індивідуальної правової орієнтації. А це залежить від того, "як швидко виникають правові почуття", збуджувачами яких... виступають як процес розгляду справи, так і своєчасна сплата штрафу [5]. Виховний та превентивний вплив штрафу зменшується через тривалий час. І в цьому контексті пропозиція адміністраторів про

скорочення деяких строків провадження є цілком слушною.

в) Послідовність та гнучкість адміністративно-штрафної практики, що полягає в уніфікації штрафної боротьби з різними видами адміністративних правопорушень, вмінні посадових осіб органів адміністративно-штрафної юрисдикції оперативно реагувати на будь-які зміни у сфері адміністративно-штрафної правоохорони, певній стабільності методики визначення розмірів штрафів, яку з метою підвищення ефективності адміністративних штрафів варто повністю уніфікувати.

г) Авторитет органів адміністративно-штрафної юрисдикції. На відміну від інших юридичних штрафних санкцій, адміністративні штрафи застосовуються численними органами та їх посадовими особами, аналіз діяльності яких дозволяє виявити чимало вад у роботі деяких з них, зокрема, адміністративних комісій при державних адміністраціях та виконавчих комітетах місцевих рад, виконавчих комітетів місцевих рад, що знижує авторитет органів юрисдикції та ефективність адміністративних штрафів. Проблема підвищення авторитету органів адміністративно-штрафної юрисдикції безпосередньо пов'язана з ефективністю застосовуваних ними штрафних санкцій, і є вельми актуальною. Підтримуючи положення Концепції судово-правової реформи України та Концепції реформи адміністративного права України про потребу реформування системи органів адміністративної юрисдикції [6], доцільним було б її дещо звужити, а саме — позбавити відповідних повноважень адміністративні комісії та виконавчі комітети й посилити начала спеціалізації.

Дослідження умов ефективності адміністративних штрафів можна було б продовжувати (режим законності, дотримання у процесі штрафної нормотворчості правил законодавчої техніки тощо), проте варто звернути увагу на той факт, що ефективність штрафів слід розглядати й з позицій результативності їх застосування, а, отже, цікавими є критерії та показники ефективності адміністративних штрафів.

В юридичній літературі немає єдності поглядів щодо критеріїв та показників ефективності санкцій (стягнень). Одні вчені (Крігер В. І.) виділяють лише показники ефективності, інші (Наташев О. Є., Стручков Н. А.) — ототожнюють ці поняття, треті (Шмаров І. В., Веремєєнко І. І., Савін М. Я. та інші), з якими варто погодитися, чітко розділяють ці поняття, оскільки вони, не дивлячись на деяку лексичну схожість, мають різний зміст.

Критерій ефективності означає "засіб для вирішення, думка, що визначає ставлення особи

до предмета, ознака... вірогідності людських знань"[7].

Показник дозволяє говорити про розвиток явищ. Якщо за допомогою критерію можна говорити про явище в цілому (про вплив адміністративних штрафів), показник розкриває його сутність, виступає як форма, що наповнює його змістом.

При розгляді питання критеріїв ефективності штрафів мову слід вести про їхню мету, оскільки масштабом оцінки ефективності правових категорій є та мета, задля якої штрафи застосовуються.

Враховуючи мету адміністративних штрафів, можна визначити основні критерії їхньої ефективності:

а) критерій ефективності по досягненню загальнопревентивного ефекту — це загальнопревентивний результат (правомірна поведінка осіб під впливом загрози несприятливих наслідків застосування адміністративних штрафів);

б) критерій ефективності адміністративних штрафів по досягненню конкретнопревентивного ефекту — конкретнопревентивний результат (правомірна поведінка осіб у період адміністративної караності);

в) критерій ефективності адміністративних штрафів по досягненню виховного ефекту — виховний результат (правомірна поведінка осіб).

Критерії дають тільки принципову схему вирішення питання про визначення ефективності адміністративних штрафів. Додатково мету й результат її досягнення необхідно "матеріалізувати" за допомогою показників, які б, у свою чергу, надали кількісної визначеності.

Отже, потрібні не тільки критерії (позитивний результат), а й показники — ознаки, на підставі яких можна говорити про досягнення певної мети.

Показниками критерію ефективності штрафів по досягненню загальнопревентивного ефекту є:

— кількісні показники, що характеризують вплив на суб'єктів правовідносин у результаті існування адміністративно-штрафного законодавства;

— кількісні показники, що характеризують вплив на суб'єктів правовідносин у результаті застосування адміністративних штрафів до інших осіб;

— кількісні показники, які характеризують суб'єктів правовідносин, які не вчинили адміністративних правопорушень завдяки авторитету органів адміністративно-штрафної юрисдикції;

— статистичні дані про зростання або зменшення числа адміністративних правопорушень та правопорушників.

Показниками критерію ефективності штрафів по досягненню конкретно-превентивного ефекту є:

- кількісні показники рецидиву адміністративних проступків;
- кількісні показники злочинних дій осіб, які притягувалися до адміністративно-штрафної відповідальності;
- кількісні показники протиправної поведінки осіб під час виконання постанов про застосування інших адміністративних стягнень тощо.

Показниками критерію ефективності штрафів по досягненню виховного ефекту є:

- кількісні показники, що характеризують ставлення правопорушників до праці, навчання;
- кількісні показники, що характеризують здатність осіб, до яких застосовувалися штрафи, до вчинення інших протиправних дій.

Узагальнюючи зазначені положення, можна виділити основні (загальні) показники ефективності адміністративних штрафів — невчинення однорідних адміністративних проступків та інших правопорушень, за які передбачено застосування штрафів. Визначити показники ефекти-

вності дозволяє узагальнення результатів адміністративно-штрафної практики, яке свідчить про досить незначний відсоток рецидиву однорідних правопорушень, за які законодавством передбачено застосування адміністративних штрафів, а також незначне зростання, а щодо деяких видів проступків і зниження, кількості адміністративних проступків та осіб, які вперше вчинили правопорушення [8].

Це дозволяє говорити про досить високу ефективність адміністративних штрафів, незважаючи на існування багатьох негативних факторів.

Отже, адміністративні штрафи — найпоширеніший вид адміністративного стягнення, який до того ж досить ефективний, про що свідчить проведене дослідження. Водночас, у контексті реформування системи адміністративних стягнень, зокрема поступового підвищення ролі адміністративних штрафів, необхідне подальше посилення їх ефективності, усунення факторів, які гальмують і знижують результативний вплив цієї штрафної санкції шляхом удосконалення адміністративно-штрафного законодавства й адміністративно-штрафної практики.

1. Саввин М. Я. Административный штраф.— М.: Юрид. лит., 1984.— С. 32; Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции.— М.: Юрид. лит., 1975.— С. 166—167.

2. Там само.— С. 33—34.

3. Там само.— С. 43.

4. Там само.— С. 47.

5. Там само.— С. 54.

6. Концепція реформи адміністративного права України.— К., 1998.— С. 77—67; Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року "Про Концепцію судово-правової реформи в Україні" // Відомості Верховної Ради України.— 1992.— № 3.— Ст. 426.

7. Веремеенко И. И. Вказана праця.— С. 179.

8. Аналіз роботи загальних судів України за перше півріччя 1997 року за даними судової статистики // Вісник Верховного Суду України.— 1997.— № 3 (5).— С. 46—51; Аналіз роботи загальних судів України в 1997 році за даними судової статистики // Вісник Верховного Суду України.— 1998.— № 1(7).— С. 43—48; Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ України у першому півріччі 1999 року (аналіз законності, статистика, практика, досвід).— К.: Головний штаб Управління оперативної інформації, Головне управління адміністративної служби міліції, 1999.—84 с.

Kolomoetz T. O.

TO QUESTION OF EFFECIENCY OF THE ADMINISTRATIVE PENALTY

The effeciency of the administrative penalties, its condition, criterion, parameters are searched and the problems and prospects of its increasing are considered in the article.