

11. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

12. Генеральна угода про співробітництво та організацію взаємовідносин : Генеральна угода Державної митної служби України та Державної адміністрації залізничного транспорту України від 11 серпня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir285/dk285518.htm>.

13. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : [монографія] / О.П. Світличний. – Донецьк : Держ. вид-во «Донбас», 2011. – 410 с.

УСТИМЕНКО Є. В.,

здобувач

(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

УДК 342.9

ПРИНЦИП АДЕКВАТНОСТІ В ЗАСТОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ САНКЦІЙ

Статтю присвячено визначенню змісту принципу адекватності під час застосування адміністративних санкцій. На підставі аналізу змісту різноманітних санкцій виділяються санкції абсолютної й відносної адекватності, а також дискретні та функціональні санкції. Пропонуються шляхи вдосконалення нормативних конструкцій санкцій у вигляді штрафів з огляду на необхідність забезпечення принципу адекватності.

Ключові слова: адміністративні санкції, застосування адміністративних санкцій, принципи застосування адміністративних санкцій, адекватність застосування санкцій.

Статья посвящена определению содержания принципа адекватности при применении административных санкций. На основе анализа содержания разнообразных санкций выделяются санкции абсолютной и относительной адекватности, а также дискретные и функциональные санкции. Предлагаются пути усовершенствования нормативных конструкций санкций в виде штрафов с учетом необходимости обеспечения принципа адекватности.

Ключевые слова: административные санкции, применение административных санкций, принципы применения административных санкций, адекватность применения санкций.

The article is devoted to the content identification of the adequacy principle when administrative sanctions are applied. On the basis of the content analysis of various sanctions it is distinguished the sanctions of the absolute and relative adequacy, and the discrete and functional sanctions. It was suggested the improvement approaches of the normative constructions of the sanctions in the form of fines subject to the necessity of the adequacy principle assurance.

Key words: administrative sanctions, application of the administrative sanctions, principles of the administrative sanctions application, adequacy of the sanctions application.



Вступ. Ключовими принципами застосування санкцій в адміністративному праві є принципи реалізованості та адекватності. Принцип реалізованості санкцій полягає в тому, що будь-яка санкція повинна бути практично реалізованою, тобто правозастосування обов'язково має завершуватись матеріалізацією чи об'єктивізацією в певній формі того впливу, який закладено в зміст санкції. Практична реалізація санкцій значною мірою забезпечується різноманітними заходами державного примусу, що застосовуються за умов відсутності добровільного виконання правопорушником тих обмежень, які утворюють зміст санкцій.

Дещо складнішою виявляється реалізація принципу адекватності. Якщо реалізованість санкцій як така може бути забезпечена абсолютно для всіх різновидів санкцій, то проблема забезпечення адекватності санкцій залишається до цього часу відкритою. Проблема полягає, власне, у тому, що законодавець має передбачити такий спосіб визначення якісних і кількісних характеристик санкцій, який дав би можливість досягти мети застосування санкцій із найбільшим ефектом та мінімальними затратами.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз існуючих підходів до визначення змісту принципу адекватності під час застосування санкцій в адміністративному праві та вироблення практичних рекомендацій щодо забезпечення реалізації цього принципу.

Результати дослідження. Зауважимо, що для позначення принципу адекватності під час застосування санкцій у літературі часто використовуються терміни «співмірність», «пропорційність» чи «доцільність», що не впливає на сутність цього принципу.

Як зазначає О. Балинська, аналізуючи правозастосовну діяльність, варто пам'ятати про те, що вона базується на чітко визначених принципах законності, обґрунтованості, доцільності, які забезпечують її правомірність, справедливість та ефективність [1, с. 194]. Вимога доцільності передбачає зіставлення обраних засобів із метою обґрунтування їх відповідності саме вказаній меті, їх ефективності з огляду на ієрархію цілей. Правові засоби мають бути адекватними, відповідними головній меті права, а також цілям галузі й інституту права. Для визначення доцільності будь-якого засобу повинні враховуватись, з одного боку, розмір та інтенсивність втручання в основне право, а з іншого – важливість мети [2, с. 44].

С. Шевчук вказує, що принцип пропорційності можна сформулювати таким чином: індивідуальний тягар може покладатись на особу правовим актом держави лише тією мірою, яка необхідна для досягнення певної легітимної мети [3, с. 70–71]. Вимога мінімальності державно-правового впливу на суспільні відносини означає, що засоби мають бути найменш обтяжливими для суб'єктів права. На це, зокрема, звертає увагу С. Погребняк [4, с. 36].

Д. Дедов, досліджуючи методологію регулювання підприємницьких відносин, вказує на принцип співмірності. За його словами, співмірність є основою гармонійного правового регулювання відповідних відносин, що виключає довільність, тобто відсутність зв'язку смислу норми із захищеними або обмежуваними інтересами, а також із необхідною метою регулювання [5, с. 366–367]. Р. Майданик окреслює принцип співмірності, вважаючи, що він є українським аналогом принципу пропорційності (principle of proportionality), прийнятому в праві Європейського Союзу [6, с. 48].

Загалом принцип пропорційності ґрунтується на конституційних принципах правової держави й верховенства права та може визначатись як основоположний принцип права, спрямований на забезпечення в правовому регулюванні розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими й мінімально обтяжливими для осіб, чії права обмежуються [7, с. 204].

Що ж стосується правозастосування, то принцип пропорційності (англ. proportionality) запозичено з німецької концепції *Verhältnismässigkeit*, відповідно до якої в реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватись такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату та не мають виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети) [8, с. 70].

Отже, *принцип адекватності – це загальна керівна ідея відповідності, пропорційності юридичних засобів обмежувального характеру легітимній меті, спрямована на забез-*



печення ефективності правового регулювання й правозастосування, а також належного балансу інтересів.

На жаль, принцип адекватності (пропорційності) не знайшов належного відображення в чинному законодавстві, хоча як принцип застосування окремих санкцій чи заходів впливу він подекуди використовується. Прикладом цього може слугувати банківське законодавство.

Так, наприклад, принцип адекватності прямо передбачається в Положенні про застосування Національним банком України заходів впливу, затвердженому Постановою правління Національного банку України від 17 серпня 2012 р. № 346 (далі – Положення).

Відповідно до п. 3.2 розділу 1 Положення заходи впливу, що застосовуються Національним банком України до банків, мають бути адекватними конкретним порушенням, які ними були допущені. Вибір адекватних заходів впливу, що застосовуються до банків відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» та Положення, має здійснюватись з огляду на такі аспекти: характер допущених банком порушень; причини, що зумовили виникнення виявлених порушень; загальний фінансовий стан банку; розмір можливих негативних наслідків для кредиторів і вкладників; інформацію Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо порушення банками вимог, установлених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», результати перевірки банків цим фондом.

Крім того, згідно з п. 9.4 глави 9 розділу II Положення вибір розміру штрафу, адекватного порушенню, зазначеному в п. п. 9.2 або 9.3 цієї глави, має здійснюватись з огляду на норми п. 3.2 глави 3 розділу I Положення.

Проявом принципу адекватності (пропорційності) можна вважати також норми п. 9.29 глави 9 розділу II Положення, відповідно до яких Національний банк України може не накладати штраф у таких випадках:

а) якщо застосування штрафів не вплинуло на усунення банком порушень економічних нормативів та якщо такі порушення відбуваються систематично (наприклад, економічні нормативи, що розраховуються за середньозваженою величиною за місяць або щодавно, порушуються протягом чотирьох місяців поспіль або шість разів протягом календарного року; економічні нормативи, які розраховуються щоденно, порушуються щодня протягом місяця або через певний проміжок часу протягом чотирьох місяців);

б) якщо стягнення суми штрафу спричинить суттєве погіршення фінансового стану банку – неспроможність банку своєчасно виконувати зобов'язання перед своїми клієнтами або загрозу інтересам вкладників і кредиторів;

в) за третє й подальші порушення в поточному році порядку, строків і технології виконання банківських операцій, установлених нормативно-правовими актами Національного банку України щодо одного виду банківської операції;

г) якщо накладання штрафів не вплинуло на усунення банком порушення ліміту загальної довгої валютної позиції банку (Л13-1) чи ліміту загальної короткої валютної позиції банку (Л13-2) та якщо ліміт загальної довгої валютної позиції банку (Л13-1) чи ліміт загальної короткої валютної позиції банку (Л13-2) у разі встановлення щоденного контролю за дотриманням банком значення відповідного ліміту порушується щодня протягом місяця або через певний проміжок часу протягом чотирьох місяців.

Національний банк України не застосовує до банку, віднесеного до категорії проблемних, заходи впливу у вигляді накладення штрафу за порушення економічних нормативів та/або лімітів загальної (довгої, короткої) валютної позиції, порядку формування й зберігання обов'язкових резервів.

З метою забезпечення виправлення ситуації або запобігання подальшим порушенням чи подальшій втраті банком своїх активів Національний банк України застосовує інші адекватні заходи впливу.

Певні елементи принципу адекватності можна знайти також у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Так, у ст. 22 КУпАП зазначено, що за малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідаль-



ності та обмежитись усним зауваженням. У свою чергу в ст. 33 КУпАП зазначається, що під час накладення стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксоване в автоматичному режимі.

Однак більшість нормативно-правових актів не містять положень щодо вимог адекватності застосування адміністративних санкцій.

Хоча принцип адекватності (пропорційності) є принципом правозастосування, можливості його реалізації мають бути закладені також у самих санкціях. Із цієї позиції можна виділити санкції абсолютної адекватності та санкції відносної адекватності.

Санкціями абсолютної адекватності можна вважати такі, що передбачають реакцію на правопорушення у вигляді, який є повною протилежністю самому порушенню. Такими санкціями є всі санкції припинювального й компенсаційного характеру. Наприклад, відшкодування шкоди в адміністративному порядку є адекватним нанесеній шкоді. Якщо правопорушення полягає в експлуатації несправних машин чи механізмів, то припинювальна санкція полягає в забороні експлуатації таких машин і механізмів тощо.

Якщо посадова особа вчиняє діяння, яке є несумісним із її статусом, до неї може бути застосовано санкцію у вигляді звільнення із займаної посади.

Санкціями абсолютної адекватності можна вважати також конфіскацію чи оплатне вилучення предметів, які стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, оскільки конфіскація чи вилучення таких предметів позбавляє правопорушника можливості використати їх для вчинення інших правопорушень.

Так само санкцією абсолютної адекватності є позбавлення спеціального права, наданого громадянину. Наприклад, позбавлення права керування транспортним засобом особи, яка вчиняє порушення, пов'язане саме з керуванням таким транспортним засобом, абсолютно досягає своєї мети.

Санкціями відносної адекватності варто вважати такі, які або мають кількісний вимір і межі розміру, або за своїм змістом не пов'язуються з характеристиками вчинюваного правопорушення. Такими, зокрема, є штрафи й інші фінансові санкції, адміністративний арешт, догана тощо.

Використаний критерій класифікації санкцій в адміністративному праві дає можливість виділити також санкції дискретні та санкції функціональні. *Дискретні санкції* – це санкції, які не мають кількісних характеристик, їх зміст полягає в однозначному впливі, що визначається рівністю протидії вчиненому порушенню або його складовій. *Функціональні санкції* – це санкції, які мають кількісний вимір, значення якого залежить від характеристик елементів складу правопорушення, що є підставою для застосування таких санкцій. Термін «функціональний» у цьому контексті використано, так би мовити, у його математичному значенні, коли функція означає характер залежності одного параметру від іншого.

Оскільки штрафи й інші фінансові санкції є найбільш розповсюдженими в адміністративному праві, розглянемо проблему адекватності саме щодо них.

Як зауважує П. Лейленд, штраф – найбільш поширене покарання, а водночас найменш справедливе, якщо не взято до уваги матеріальне становище обвинуваченого, оскільки той самий штраф уразить багатія менше, ніж злидаря [9, с. 152].

Дійсно, ключовим моментом для визначення адекватності фінансових санкцій є спосіб визначення їх розміру.

Якщо розглянути способи обчислення штрафів та інших фінансових санкцій, що застосовуються до юридичних осіб, то в більшості випадків їх розмір так чи інакше прив'язується до результатів господарської діяльності або взагалі фінансового стану.

Так, відповідно до Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» штрафи визначаються у відсотках до вартості виконаних із порушеннями робіт, вартості розробленої документації, вартості реалізованої продукції, вартості об'єктів, а також у розмірі плати за видачу ліцензій



на відповідний вид господарської діяльності в будівництві. Відповідно до Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» штрафи визначаються у відсотках до прибутку (надходжень), отриманих у результаті неправомірних дій. Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» штрафи для банків розраховуються у відсотках від розміру статутного капіталу. Розмір штрафів, що накладаються Антимонопольним комітетом України на суб'єктів господарювання, відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції», розраховується у відсотках від доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, у якому накладається штраф. У Законі України «Про рекламу» розміри штрафів визначаються кратно від вартості виготовленої або розповсюдженої реклами. Відповідно до Закону України «Про ціни і ціноутворення» штрафи стягуються в розмірі, кратному сумі необгрунтовано отриманої виручки.

Натомість трапляються випадки (як, наприклад, у Законі України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»), коли розмір штрафу встановлюється просто в гривнях. Популярним також є визначення розміру штрафів у неоподатковуваних мінімумах доходів громадян чи мінімальних зарплатах.

Щодо фізичних осіб ситуація з дотриманням принципу адекватності (пропорційності) під час застосування санкцій фінансового характеру є найбільш проблематичною. Видатний учений О. Лейст свого часу слушно зазначав: «Якщо головна проблема санкцій – їх відповідність, домірність правопорушенню, то одна із центральних проблем відповідальності – її невідворотність» [10, с. 97].

У чинному КУпАП використовується найбільш невдалий спосіб визначення розміру штрафів для фізичних осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. За базу розрахунку штрафів узяті неоподатковуваний мінімум доходів громадян, який досі становить 17 гривень. З одного боку, така база розрахунку значною мірою нівелює вплив санкцій на правопорушника, роблячи їх маловідчутними, а з іншого – спотворює навіть ті мінімальні прояви принципу адекватності, які закладено в положеннях про необхідність урахування під час застосування адміністративних стягнень матеріального становища правопорушника, оскільки це можна зробити лише в межах, встановлених відповідною нормою КУпАП.

Відповідно до параграфу 40 глави 1 розділу III Кримінального кодексу Федеративної Республіки Німеччина грошовий штраф призначається в денних ставках. Він складає від 5 до 360 повних денних ставок, якщо закон не встановлює інше. Розмір денної ставки визначає суд з огляду на особисте й матеріальне становище особи. При цьому суд, як правило, виходить із чистого доходу, який особа має або може мати в середньому в день [11, с. 261–262].

Подібним чином визначається розмір штрафів у Польщі. Так, карно-правовий штраф встановлюється в денних ставках, причому мінімальний його розмір може становити 10 таких ставок, а максимальний – 300 ставок. Грошовий еквівалент ставок визначається таким чином, що мінімальний розмір денної ставки становить 10 злотих, а максимальний – 2 000 злотих [12, с. 79].

На нашу думку, такий досвід регулювання розмірів штрафів може бути корисним для запозичення в процесі реформування адміністративно-деліктного законодавства.

Завершуючи розгляд принципу адекватності (пропорційності), необхідно розкрити ще один аспект.

У ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено обставини, які мають бути перевірені адміністративним судом у процесі розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Цим положенням встановлено виключний обов'язок суду, незалежно від змісту адміністративного позову та будь-яких інших обставин, провести перевірку таких фактів прийняття (вчинення) рішень, дій чи бездіяльності суб'єктами владних повноважень: на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обгрунтовано, тобто з огляду на всі обставини,



що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема й із дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямовується це рішення (дія); з огляду на права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Тобто в КАСУ пропорційність визначається як дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямовується це рішення (дія). Фактично таке положення можна розглядати як вимогу до всіх суб'єктів, які застосовують адміністративні санкції, дотримуватись принципу адекватності (пропорційності) незалежно від того, чи визначено цей принцип у законодавчих актах, якими передбачається застосування адміністративних санкцій.

Висновки. Таким чином, нагальною потребою в правовому регулюванні застосування різноманітних адміністративних санкцій є нормативне закріплення обов'язковості дотримання принципу адекватності (пропорційності) виду й розміру санкції характеру правопорушення, за вчинення якого такі санкції застосовуються, і меті їх застосування.

З огляду на важливість аналізованої проблеми перспективними можна вважати такі напрями наукових досліджень, які присвячено забезпеченню адекватності застосування окремих видів санкцій в адміністративному праві з урахуванням індивідуальних характеристик суб'єктів різноманітних правопорушень.

Список використаних джерел:

1. Балинська О. Проблеми теорії держави і права : [навч.-метод. посібник] / О. Балинська, Т. Гарасимів. – Львів : Вид-во ЛьвДУВС, 2008. – 320 с.
2. Селівон М. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя / М. Селівон // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 3. – С. 35–52.
3. Шевчук С. Значення загальноправового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід) / С. Шевчук // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 1. – С. 69–76.
4. Погребняк С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми / С. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 1(44). – С. 27–36.
5. Дедов Д. Методология регулирования предпринимательских отношений с позиции принципа соразмерности / Д. Дедов // Теоретико-методологические проблемы права / под общ. ред. М. Марченко. – М. : Зерцало-М, 2007. – Вып. 2. – С. 359–390.
6. Майданик Р. Принцип пропорційності (співрозмірності) в цивільному праві України: поняття, межі, умови застосування / Р. Майданик // Юридична Україна. – 2009. – № 11. – С. 47–55.
7. Погребняк С. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : [монографія] / С. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
8. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : [монографія] / А. Пухтецька. – К. : Юридична думка, 2010. – 140 с.
9. Лейленд П. Кримінальне право: злочин, покарання, судочинство (англійський підхід) / П. Лейленд. – К. : Основи, 1996. – 207 с.
10. Лейст О. Санкции по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Лейст. – М., 1981. – 239 с.
11. Мелешко Н. Уголовно-правовые системы России и зарубежных стран (криминологические проблемы сравнительного правоведения, теории, законодательная и правоприменительная практика) / Н. Мелешко, Е. Тарло. – М. : Юрлитинформ, 2003. – 304 с.
12. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упор. О. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

