

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Фазикош О.В.,

ст.викладач кафедри господарського права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджується юридична природа провадження у справах про адміністративні правопорушення, розкривається сутність його стадій. З'ясовуються недоліки адміністративного провадження та визначаються перспективи їх усунення.

Ключові слова: провадження у справах про адміністративні правопорушення, стадії провадження.

В статье исследуется юридическая природа производства по делам об административных правонарушениях, раскрывается сущность его стадий. Выявляются недостатки административного производства и определяются перспективы их устранения.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, стадии производства.

In the article legal nature of the administrative offence case proceeding is determined, the essence of its stages is opened up. The lacks of administrative proceeding is ascertained and the perspectives of their removal are established.

Keywords: Administrative offence case proceeding, stages of proceeding.

В сьогоднішніх умовах побудови в Україні правової, демократичної держави, інститут адміністративного провадження в особі уповноважених органів як судової, так і виконавчої влади покликаний забезпечити виконання одного із найважливіших завдань держави – гарантувати можливість належної реалізації прав та законних інтересів особи і громадянина, здійснювати їх захист.

Питання сутності адміністративного провадження досліджували С.Ю. Беньковський, Є.Ф. Демський, Г.Б. Супрун, Р.Є. Строцький та інші науковці. Численні дослідження даного питання зумовлені, насамперед, різноманітністю видів адміністративного провадження. Як зазначає С.Ю. Беньковський тільки за останні роки з'явилися провадження у справах про ліцензування діяльності підприємств, оформлення спеціальних економічних зон, приватизацію громадянами житла, землі та ін.. [1, с.12]. Кожне з цих проваджень має свої особливості, характерні риси, які залежать від виду справи, правового статусу суб'єктів, які беруть участь у процесі, тощо.

Метою статті є розкриття значення та сутності провадження у справах про адміністративні правопорушення. Для досягнення поставленою мети необхідно вирішити наступне завдання: дослідити поняття та стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, надати їх характеристику.

Відзначимо, що кожному адміністративному провадженню притаманні загальні риси, такі як: складання протоколів, застосування запобіжних заходів, опитування свідків, прийняття рішення, винесення постанови та її оскарження ті ін. Провадження завжди являє собою сукупність послідовних процесуальних дій, які є своєрідним засобом реалізації та забезпечення матеріальних норм адміністративного права; здійснюються на підставах та в межах нормативно-правового регулювання.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є одним із видів адміністративного процесу, являє собою регламентовану нормами адміністративного-процесуального законодавства діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

О.Ю. Луньов відзначав, що під адміністративним процесом варто розуміти порядок діяльності всіх органів державного управління щодо здійснення їх компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають в процесі управління, і застосування норм матеріального адміністративного права. Він писав: «Широкое коло питань, за допомогою яких вирішуються завдання щодо поліпшення роботи органів державного управління, входить в поняття адміністративного процесу». Таким чином, О.Ю. Луньов визначив адміністративний процес як правозастосовну діяльність [2, с.27]. А.Б. Калюта виділяє, окрім вищезазначеного, й інші підходи розумін-

ня адміністративного процесу. Один з них ґрунтується на широкому визначенні адміністративного процесу як сукупності певних процесуальних правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність. Зміст іншого підходу полягає у сприйнятті адміністративного процесу як порядку застосування заходів адміністративного примусу [3, с.93].

Кодекс України про адміністративні правопорушення (надалі - КУпАП) не наводить дефініцію провадження у справах про адміністративні правопорушення, однак аналіз його положень, розділів 4-5, дає змогу виділити особливості розглядуваного провадження:

1) виникає на підставі вчиненого адміністративного проступку та необхідності притягнення порушника до відповідальності; ч.1 ст.9 КУпАП визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність [4].

Значимо, що адміністративна відповідальність є наслідком не тільки порушення норм адміністративного законодавства, а й інших галузей права. Наприклад, ст.11 Кримінального кодексу України передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності особи, що здійснила злочин, який не має великої суспільної небезпеки [5];

2) реалізується чітко визначеним колом суб'єктів. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається КУпАП та іншими законами України;

3) має специфіку процесуальних актів, до яких відноситься протокол – підстава для порушення справи, постанова про накладення стягнення – результат розгляду, водночас остаточне рішення приймається після завершення стадії оскарження.

Крім того, провадженню у справах про адміністративне правопорушення характерна оперативність вирішення справи та активність правозастосовних органів.

До завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення законодавець відносить: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст.245 КУпАП) [4].

Законодавче визначення поняття одного з видів адміністративного провадження має місце у ст.356 Митного кодексу України в якій зазначається, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе

виконання процесуальних дій (при проведенні митного обстеження), розгляд справи та винесення по ній постанови [6]. Норми КУпАП хоч прямо не закріплюють визначення провадження у справах про адміністративне правопорушення, але розташування його розділів дає можливість визначити його як систему процесуальних дій, що застосовуються при порушенні справи про адміністративний проступок (правопорушення); розгляді справи про адміністративне правопорушення; оскарженні (опротестуванні) постанови у справі про адміністративне правопорушення та її виконання.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення може розвиватись в одному з двох напрямків, тому доцільно виділити звичайне (загальне) та спрощене провадження.

Звичайному провадженню притаманне складання протоколу, застосування запобіжних заходів, з'ясування обставин, дослідження доказів тощо. Спрощене провадження, навпаки, характеризується мінімальною кількістю процесуальних дій: протокол про адміністративне правопорушення не складається, посадова особа, яка виявила делікт приймає і виконує рішення про накладення стягнення на місці вчинення правопорушення [7].

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють два види провадження:

- адміністративне, яке здійснюється одноособово посадовими особами - представниками органів державної виконавчої влади, комісіями при місцевих органах місцевої виконавчої влади, громадськими органами та їх посадовими особами.

- судове, яке здійснюється безпосередньо суддями.

Таким чином, провадження у справах про адміністративні правопорушення, як і кожне провадження, складається з певних елементів, стадій. Під стадією провадження в адміністративно-процесуальній літературі розуміється підпорядкована загальній меті цього виду провадження відносно його самостійна частина, яка поряд з його загальними задачами має свої специфічні, властиві тільки їй особливості та завдання, які визначають її зміст та процесуальне призначення [8, с.229].

Адміністративно-процесуальне законодавство наводить наступний перелік стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення:

- стадії порушення справи про адміністративний проступок (правопорушення);
- стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення і винесення по ній постанови;
- стадії оскарження (опротестування) постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- стадії виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення [4].

Вищезазначений розподіл стадій провадження є не єдиним, хоч даної позиції і притримується законодавець виходячи з положень КУпАП.

Так, В.К. Колпаков виділяє додаткову стадію адміністративного провадження – адміністративне розслідування, на якій здійснюється вивчення обставин справи [9, с. 303]. На нашу думку, не доцільно виділяти вказану стадію, оскільки порушення справи про адміністративний проступок має місце лише при наявності для цього підстав. Таким чином, дослідження обставин справи є необхідним при порушенні справи, а її відокремлення сприятиме лише плутанині та виникненню непорозуміння.

Розглянемо наведені стадії провадження більш детально.

На першій стадії з'ясовуються обставини правопорушення, факт вчинення правопорушення, складається адміністративний протокол. Стаття 255 КУпАП наво-

дить чіткий перелік осіб, які уповноважені складати протокол про адміністративне порушення. Після складання протоколу, він надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення [4].

Очевидним законодавчим недоліком даної стадії є відсутність будь-яких строків, тобто незрозуміло в межах якого терміну необхідно надіслати протокол уповноваженому органу (посадовій особі). У зв'язку з цим, слід підтримати пропозицію С.Ю. Беньковського внести доповнення до статті 257 КУпАП, а саме: після слова «надсилається» доповнити словами «протягом трьох діб з моменту оформлення матеріалів про вчинення адміністративного правопорушення» [1, с.18]. Тим самим протокол має бути надісланий у найкоротший термін, але не більше трьох діб з дня його складання. Закріплення таких строків сприятиме економії часу та оперативності розгляду справи по суті.

Наступною стадією адміністративного провадження є розгляд справи. Вона починається після складання уповноваженим органом (посадовою особою) протоколу та повідомлення відповідним рішенням про розгляд справи осіб, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення. Основна діяльність учасників розгляду справи спрямована на з'ясування фактичних обставин справи. Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить рішення (постанову) по справі. У справах про адміністративні правопорушення, орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу; 3) про закриття справи [4]. Таким чином, зазначена стадія включає три етапи: підготовку справи до розгляду, розгляд справи і прийняття по ній постанови.

Стадія оскарження постанови по справі є факультативною, тобто виникає у разі незгоди з результатами розгляду справи особи, щодо якої її винесено, а також потерпілого. Можливість оскарження даними особами постанови є їх правом, а не обов'язком. Наявність процедури оскарження є невід'ємною гарантією законності та судового захисту порушених прав.

При оскарженні або опротестуванні постанови про накладення адміністративного стягнення постановою підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування такого заходу стягнення як попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення [4].

Після прийняття постанови або після розгляду скарги (протесту) починається четверта стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення – стадія виконання постанов. Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено законами України.

Варто відмітити, що на сьогодні ведуться постійні суперечки стосовно того, чи виконання постанов є стадією провадження, або взагалі окремим провадженням. Л.Л. Савранчук, дотримуючись другої позиції, вважає що кожна з стадій є самостійним видом провадження, і «виконання постанов» не є виключенням [10]. М.Я. Масленников, вважає, що аналогічно цивільному і кримінальному процесам адміністративний процес є сукупністю проваджень, кожне з яких має функціональне призначення, визначену відособленість і завершеність Розгляд справ, оскарження постанов (і опротестування їх), а також виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, на його думку, за своєю значимістю і функціями виходять за вузькі рамки стадії і являють собою не що інше, як різновиди про-

вадження адміністративно-юрисдикційного процесу [11, с.16]. Р.Є. Строцький, підводячи висновок по даному питанню відзначив, що характерними ознаками, наявність яких вказує на провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення як на самостійний вид провадження у структурі адміністративно-юрисдикційного процесу, на наш погляд, є: а) принципи правового регулювання; б) предмет правового регулювання; в) метод правового регулювання [12, с. 32].

Проте за наявності будь-якої з двох позицій, значення виконання постанов у провадженні у справах про адміністративні правопорушення не зміниться. Хоч остання стадія адміністративного провадження і має уособлене нормативне регулювання, але слід пам'ятати, що вона виникає у межах адміністративного провадження, тобто з моменту набрання постановою законної сили та припиняє свою дію з моменту офіційного застосування, зазначених у постанові, обмежень.

Отже, проаналізувавши стадії провадження у спра-

вах про адміністративні правопорушення не виникає сумнівів у складності цього явища. Провадження охоплює декілька стадій, які знову ж являють собою систему об'ємних процесуальних дій. Дане явище, провадження у справах про адміністративні правопорушення, необхідно досліджувати у зв'язках як між самими стадіями, так і між адміністративними провадженнями в цілому.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення являє собою систему процесуальних дій, що здійснюються уповноваженими на те органами та посадовими особами у зв'язку з вчиненням особою адміністративного правопорушення та направлені на притягнення такої особи до відповідальності у вигляді правообмежень. При цьому провадження у справах про адміністративні правопорушення можна розглядати у декількох значеннях: як самостійний інститут правозастосовної діяльності органів державної влади; як інструмент регулювання суспільних відносин шляхом застосування адміністративних санкцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / С. Ю. Беньковський. - Х., 2009. - 219 с.
2. Лунев О.Ю. Вопросы административного процесса / О.Ю. Лунев // Правознавство. – 1962. – № 2. – С.27-33.
3. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.Б.Калюта. — Х., 2007. — 203 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 .
5. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III// Відомості Верховної Ради.-2001.-№ 25-26, ст.131
6. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-15>.
7. 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.
8. Іщенко В.В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування: сучасні доктринальні підходи / В.В.Іщенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. -2011. - № 2 (21). – С.229-231.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, –1999. –736 с.
10. Савранчук Л.Л. Стадії адміністративного провадження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknivs/2011_3/savran.htm.
11. Масленников М.Я. Применение административных взысканий: учеб. пособие / М.Я. Масленников. – Калинин КГУ, 1986. –75 с.
12. Строцький Р.Є. Провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Р.Є. Строцький. - Львів., 2011.- 201 с.