

УДК 342.95

ПАНАСЮК О.В.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Стаття досліджує окремі аспекти провадження в справах про адміністративні проступки. Наведено підходи до визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Пропонується авторське визначення стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: провадження, провадження в справах про адміністративні проступки, завдання провадження в справах про адміністративне правопорушення.

Статья исследует отдельные аспекты производства по делам об административных правонарушениях. Приведены подходы к определению производства по делам об административных правонарушениях. Предлагается авторское определение стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: производство, производство по делам об административных правонарушениях, задачи производства по делам об административном правонарушении.

The article examines certain aspects of proceedings in cases of administrative offenses. Approaches to the definition of proceedings in cases of administrative offenses are given. The author's definition of the stage of proceedings in cases of administrative offenses is offered. It is concluded that to date there is no fixed definition of the stage of proceedings in cases of administrative offenses. The Code of Administrative Offenses also does not enshrine this definition, although it allows conclusions to be drawn about the types of stages of proceedings in cases of administrative offenses. It is proposed to define the stage in cases of administrative offenses, which should be understood as a certain period of time, which has a specific purpose, objectives and range of participants who, in accordance with their procedural rights, perform a number of procedural actions to establish objective truth in a particular administrative case.

Key words: proceedings, proceedings in cases of administrative offenses, tasks of proceedings in cases of administrative offenses.

Зміни в державі генерують ряд перетворень, які охоплюють майже всі сфери суспільного життя та пов'язані, насамперед, з діяльністю суб'єктів владних повноважень. Разом з тим, існує потреба в перегляді положень окремих галузей права. Насамперед, окремої уваги потребує модернізація інституту адміністративної відповідальності. Оскільки саме з адміністративно-правовими нормами люди стикаються повсякчас. Тому від того, настільки буде врегульований механізм реалізації адміністративної відповідальності залежить забезпечення стану законності та правопорядку в країні.

Крім того, це і додаткова гарантія дотримання прав та свобод громадян та забезпечення їх реалізації. При цьому слід пам'ятати, що лівова частка всіх порушень чинного законодавства як з боку громадян так і з боку владних суб'єктів - це наслідок недосконалості чинного законодавства, що спричинена наявністю суперечливих, неактуальних та недолугих норм. Все це свідчить про потребу в комплексному дослідженні механізму реалізації адміністративної відповідальності та приведення діючих норм до вимог сьогодення.

На важливість дослідження питань пов'язаних із здійсненням провадження в правах про адміністративні правопорушення наголошують у свої працях такі провідні вчені України, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк, О.М. Бандурка, О.Ю. Салманова О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.К. Колпаков, С.О. Шатрава та інші. Разом з тим, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, значне коло в даній сфері все ще потребують дослідження.

Метою даної статті є здійснення загального аналізу провадження у справах про адміністративні правопорушення для можливості подальшої дієвого механізму реалізації даного провадження на практиці.

Слід зазначити, що в теорії права процесуальні провадження розглядаються як комплекс взаємозумовлених і взаємозалежних процесуальних дій, завдяки яким:

- а) утворюються процесуальні правовідносини;
- б) установлюються обставини виникнення юридичної справи, доказуються зібрані по ній факти;
- в) оформлюється рішення у процесуальних актах;
- г) застосовуються заходи до виконання прийнятого рішення [1, с. 567].

Якщо переходити до дослідження провадження в справах про адміністративне правопорушення, то слід відзначити, що на сьогоднішній день відсутнє його закріплення в КУпАП. Однак, законодавче визначення поняття адміністративного провадження має місце в ст. 356 Митного кодексу України, у якій зазначено, що провадження в справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій (під час проведення митного обстеження), розгляд справи та винесення за нею постанови [2]. Крім того, в теорії адміністративного права також існує безліч тлумачень визначення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Так, наприклад, О.В. Кузьменко під таким провадженням розуміє нормативно врегульовану діяльність повноважних суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний про ступок, а також попередження адміністративних правопорушень [3, с. 224].

В окремих випадках адміністративне провадження визначається як система норм, що регламентують порядок розгляду і вирішення тих або інших однорідних груп управлінських справ [4, с. 250].

В свою чергу С.Г. Стеценко підкреслює, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це регламентований законом порядок діяльності органів із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [5, с. 276].

Дещо інакше вбачає Е.Ф. Демський. На його думку під провадженням в справах про адміністративне правопорушення слід розуміти врегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій (всіма) учасниками процесу щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері [6, с. 417].

На думку С.В. Ващенко та Г.В. Поліщук провадження у справах про адміністративні проступки – це низка послідовних дій органів державного управління (посадових осіб), юрисдикційних органів, а в окремих випадках інших суб'єктів, які, згідно з нормами адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови [7, с. 84].

В свою чергу М.М. Тищенко вказує, що провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які, відповідно до норм адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови [8, с. 199].

Провадження в справах про адміністративні правопорушення (проступки), розглядається і як процесуальна діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [9, с.224].

В свою чергу, В.К. Колпаков трактує дане провадження, як особливий вид адміністративної діяльності з вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм [10, с. 277].

На думку М.В. Ковалів провадження у справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відноси-

ни і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень[11].

Загалом всі наведені вище визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення суттєво не суперечать один одному і у різній мірі розкривають його сутність. Проте, на нашу думку, під провадженням в справах про адміністративні правопорушення слід розуміти чітко визначену послідовність процесуальних дій, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами на підставах та в порядку визначеному законом з метою встановлення об'єктивної істини по справі.

Слід відзначити, що провадження в справах про адміністративні правопорушення має ряд особливостей, а саме:

- нормативне врегулювання процесуальних дій;
- наявність конкретної індивідуальної справи;
- спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні;
- наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи;
- об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання [12, с. 201].

Доцільно в даному випадку навести і позицію В.Д. Сорокіна, який виокремлює наступні специфічні риси провадження:

- по-перше, воно пов'язане з реалізацією такої форми державного примусу, як адміністративна відповідальність, яка спричиняє практичну потребу відповідного правового регулювання всіх етапів і сторін цієї процедури;
- по-друге, практична потреба, своєю чергою, суттєво стимулювала активізацію наукових досліджень і матеріальних аспектів інституту адміністративної відповідальності, і проблем процесуального забезпечення регулятивних функцій цього інституту;
- по-третє, забезпечуючи матеріально-юридичну сутність інституту адміністративної відповідальності, провадження у справах про адміністративні правопорушення отримує необхідну стабільність, впорядкованість і стійкість у здійсненні (відправленні) цієї процедури;
- по-четверте, з наукової точки зору, цей вид провадження, його існування та зміст не викликає сумнівів у представників юрисдикційної концепції, які вважають його головним елементом у структурі своєї концепції [13, с. 494–495].

Разом з тим, до основних визначальних ознак, які характеризують поняття адміністративного провадження можна віднести: 1) публічний характер і особливий суб'єктний склад; 2) адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері; 3) безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації та супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів; 4) нормативний характер; 5) адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб; 6) індивідуальний характер - прийняття у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації; 7) безспірний характер; 8) предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації; 9) стадійний характер - передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю відправною точкою правовий результат попереднього етапу; 10) особлива спрямованість - адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, мета полягає в забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкта правовідносин у сфері державного управління; 11) адміністративна процедура завершується ухваленням відповідного нормативного акта, обов'язкового для виконання [14, с. 698].

Слід зазначити, що провадження в справах про адміністративні правопорушення має конкретні завдання, які чітко визначені закріплені в ст. 45 КУпАП. Так, основними завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є:

- своєчасне з'ясування обставин кожної справи;
- всебічне з'ясування обставин кожної справи;
- повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;
- вирішення її в точній відповідності з законом;
- забезпечення виконання винесеної постанови;
- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень;

– запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [15].

Разом з тим Ю.М. Фролов, який в цілому погоджується з підходом законодавця до визначення завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення, дещо їх деталізує, зазначаючи, що до головних завдань варто віднести такі:

1) забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних і юридичних осіб із метою виконання обов'язків, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів правовідносин;

2) сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів і посадових осіб шляхом упорядкування їхньої діяльності;

3) забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів;

4) протидія зловживанню владою з боку органів виконавчої влади й інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого регламентування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин [16, с. 697].

Зазначенні завдання безпосередньо реалізуються під час процесу виявлення, збирання, фіксації, дослідження та оцінки доказів і визначають хід процесуальних дій. Однак слід зауважити, що не зважаючи на досить широке тлумачення поставлених перед уповноваженими на розгляд справи суб'єктами, законодавець чітко не визначає, що результатом провадження є і покарання особи, яка вчинила конкретне правопорушення та виховання її в дусі дотримання правових норм.

Проте говорячи про дотримання встановлених правил (норм), які регулюють порядок розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, слід відзначити і специфіку правового регулювання порядку здійснення даного провадження. Якщо не зупиняючись на ролі Конституції України як першоджерела будь-якого права, то в формуванні вітчизняного законодавства, що регулює механізм притягнення до адміністративної відповідальності ключовим джерелом в даній сфері є Кодекс України про адміністративні правопорушення.

На сьогоднішній день – це один із найстаріших нормативно-правових актів у правовому полі, що потребує низки змін. Насамперед, є необхідність у перегляді ряду правових норм, адже в більшості випадків санкції статей де застосовується стягнення у вигляді штрафу є досить мізерними.

Крім того, втратили актуальність і застосування таких положень, як звільнення від відповідальності внаслідок малозначності, або можливість передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу. Також, враховуючи зростаючу кількість вчинення правопорушень неповнолітніми, насталла потреба у перегляді заходів виховного характеру, які до них можуть застосовуватися.

Власне так і залишається відкритою проблема законодавчого закріплення в КУпАП відповідальності юридичних осіб, перегляду відповідальності військовослужбовців та посадових осіб. Оскільки не встановлюючи юридичну особу як суб'єкта адміністративної відповідальності, ряд нормативних актів закріплює адміністративні санкції за порушення в певних сферах, насамперед, в антимонопольній. Наприклад, санкції відносно юридичної особи передбачені Митним кодексом України, Повітряним кодексом України, Законом України "Про захист економічної конкуренції", Законом України "Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за порушення у сфері містобудування", Законом України "Про охорону культурної спадщини", "Про виключну (економічну) морську зону України" та іншими.

Однак чи не найбільшою проблемою залишається розгалуженість правових норм. Звичайно, якщо зважити на те, що адміністративне право регулює велике різноманіття суспільних відносин не є дивним, що адміністративно-правові норми носять банкетний характер. При цьому існують десятки нормативно-правових актів, які не лише встановлюють відповідні правила в певній сфері, а й визначають відповідальність за їх порушення. При цьому стягнення які застосовуються є значно суттєвішими, ніж ті які визначає КУпАП.

Отже, можна зробити висновок, що на сьогоднішній день відсутня стала дефініція стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. КУпАП також не закріплює даного визначення, хоча дозволяє зробити висновки щодо видів стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Пропонуємо власне визначення стадії у справах про адміністра-

тивні правопорушення, під якою слід розуміти певний часовий проміжок, що має специфічну мету, завдання та коло учасників, які відповідно до своїх процесуальних прав вчиняють ряд процесуальних дій спрямованих на встановлення об'єктивної істини в конкретній адміністративній справі.

Список використаних джерел:

1. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Правова єдність: Алерта, 2014. 524 с.
2. Митний кодекс України :Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–48. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
3. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. К.: Атіка, 2008. 420
4. Коренев. Административное право России. М.: Норма, 2000, 380 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2009. 638 с. 7. Б
6. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
7. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність / С.В. Ващенко, Г.В. Поліщук. Запоріжжя, 2001. 142 с.
8. Битяк Ю.П. Адміністративне право України . Х.: Право, 2000. 520 с.
9. Теорія адміністративного проступку. Монографія. Х.: Харків юридичний, 2016. 344 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
11. Ковалів М.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Львів. 2013. № 3. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/03_2013/13kmvrappp.pdf
12. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник . К.: Атіка, 2008. 496 с.
13. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб., 2004. 540 с.
14. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури : зміст та особливості. Форум права. 2013. №3. С. 692-698.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.