

Лівар Ю. О.,
здобувач

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ПРО СТРУКТУРУ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. Стаття присвячена опису та характеристиці адміністративних проваджень, пов'язаних із провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Доводиться, що ці провадження у сукупності утворюють адміністративно-деліктний процес.

Ключові слова: адміністративно-деліктний процес, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з виконання адміністративних стягнень, провадження про заміну адміністративних стягнень.

Постановка проблеми. Одним із найбільш популярних серед науковців є напрямок досліджень, присвячений процесуальним засадам адміністративно-юрисдикційної діяльності, серед яких найбільш повно розробленим вважається вчення про структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проте результати досліджень останніх часів доводять певну неточність традиційних уявлень, які склалися за останні тридцять років, що минули з моменту прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення [1]. Перманентна трансформація положень цього Кодексу призвела до необхідності перегляду окремих усталених теоретичних положень, які вже застаріли і вимагають перегляду. При цьому першою, що вимагає такого підходу, є проблема визначення структури провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язана із трансформацією окремих стадій цього провадження в повноцінні відносно самостійні адміністративні провадження. Крім того, у зв'язку із зазначеними трансформаціями постає проблема визначення структури адміністративно-деліктного процесу в цілому.

Отже, **метою статті** є формування нового підходу до визначення структури провадження у справах про адміністративні правопорушення та структури адміністративно-деліктного процесу з урахуванням сучасних досягнень науки адміністративного права.

У сучасній літературі, присвяченій провадженню у справах про адміністративні правопорушення, сформувався приблизно однакові точки зору на зміст та структуру такого провадження. Відповідно до цих сталих поглядів діяльність учасників провадження у справах про адміністративні проступки розвивається у часі як послідовна низка пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Увесь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, і традиційно позначаються терміном «стадія» [2, с. 196].

У структурі будь-якого правозастосовчого процесу, як правило, виділяють такі стадії: встановлення фактичних даних; вибір та аналіз норм права; вирішення справи з відповідним актом застосування норми права [3, с. 320]. Це є справедливим і для провадження у справах про адміністративні правопорушення, проте погляди вчених на кількість і зміст стадій провадження про адміністративні правопорушення дещо різняться.

Найбільш поширеною є позиція стосовно наявності чотирьох стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне право-

порушення (адміністративне розслідування); розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення; оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; виконання рішення, застосування адміністративного стягнення [4, с. 202; 5, с. 519].

Іноді пропонується виділяти п'ять стадій: порушення справи та попереднє адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративний проступок; винесення рішення по справі; оскарження або опротестування рішення по справі і його перегляд; виконання постанови у справі [6, с. 83].

На думку окремих вчених, можна виділити шість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд справи; винесення постанови; перегляд постанови; виконання постанови [2; с. 196].

Найбільша кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка зустрічається у літературі – сім: порушення справи; збір і вивчення потрібної інформації; попереднє вивчення матеріалів справи; вибір норм права, що підлягають застосуванню; розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення; виконання рішення у справі [7, с. 34–35].

Найбільш збалансованою, на нашу думку, є система стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення запропонована О.В. Кузьменко:

1. Адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

2. Розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування;

б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома.

3. Перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови;

б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення.

4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання;

б) безпосереднє виконання [8, с. 308].

Виклад основного матеріалу. В той же час сучасні дослідження у зазначеній сфері свідчать про те, що все не так однозначно. Принаймні проблеми виникають із визначенням місця у структурі провадження у справах про адміністративні правопорушення двох процесуальних конструкцій, а саме, перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Так, А.В. Кишинський довів, що в сучасній Україні склалася багатоваріантна модель перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, яка передбачає наявність адміністративного, судового та квазісудового (апеляційного) порядку перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення. Адміністративний та квазісудовий (апеляційний) порядок перегляду постанов у справах про адміністративні

правопорушення регламентується КУпАП, а судовий – КАСУ [9; с. 8].

На думку А.В. Кишинського така багатоваріантність обумовлює висновок про те, що перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення не завжди реалізується в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення в порядку адміністративного судочинства не є стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Єдиною точкою дотику провадження у справах про адміністративні правопорушення є положення про строки оскарження. В усіх інших аспектах це є абсолютно самостійним провадженням, яке регламентується окремим процесуальним законом, а саме КАСУ [10, с. 44].

Це дає підстави стверджувати про наявність окремого провадження щодо перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Варто зауважити, що майже всі дослідники включають до стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення стадію виконання постанови у справі про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, це справедливо лише для постанов про закриття справи про адміністративне правопорушення. Що ж стосується виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, то виходячи зі структури Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), ця діяльність знаходиться за межами власне провадження у справі про адміністративні правопорушення. Про це свідчить той факт, що виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень присвячений окремий розділ КУпАП, який не входить до розділу IV КУпАП «Провадження у справах про адміністративні правопорушення».

Крім того, у структурі розділу V КУпАП майже всі глави присвячені провадженням з виконання конкретних видів адміністративних стягнень.

Відтак, якщо бути коректним, то діяльність щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна вважати окремим адміністративно-юрисдикційним провадженням за умови, якщо воно здійснюється органами державної влади чи іншим уповноваженим суб'єктом.

Проте, не всі провадження з виконання адміністративних стягнень мають процесуальну форму, що дає нам право вести мову про непроцесуальні види проваджень з виконання адміністративних стягнень.

Перш за все, слід звернути увагу на провадження з виконання такого адміністративного стягнення, як попередження.

Відповідно до статті 306 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови порушнику. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності порушника, йому вручається копія постанови в порядку і строки, передбачені статтею 285 цього Кодексу.

При винесенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення порушень, передбачених статтями 116, 116-2, 117 цього Кодексу, воно оформляється способом, встановленим відповідно Міністерством внутрішніх справ України або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті.

Зміст даної норми показує, що виконання постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється в одну

дію тією самою особою, які винесла постанову про накладення адміністративного стягнення. Ця дія полягає в оголошенні змісту постанови особі, до якої це стягнення застосовано. Тобто, в даному випадку відсутня одна із головних ознак юридичного процесу, а саме те, що процес представляє собою сукупність послідовно вчинюваних дій.

Відтак, хоча описана у статті 306 КУпАП дія і названа в законі «Провадження з виконання постанови про винесення попередження», вона не є провадженням у класичному розумінні, тобто не є різновидом адміністративного процесу.

Другим прикладом може служити виконання постанови про накладення штрафу. Відповідно до частини першої статті 307 КУпАП, штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів із дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів із дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

У даному випадку звернення постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання здійснюється особою, що її винесла, а безпосередньо виконання покладається на правопорушника. Але тут вже не можна вести мову про адміністративно-юрисдикційну діяльність. Інакше ми маємо визнати, що суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності може бути особа, що вчинила адміністративне правопорушення, а таке твердження є хибним.

Таким чином, є очевидним, що з точки зору характеристик адміністративно-юрисдикційного провадження, у випадку добровільного виконання особою, до якої застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу, провадження з виконання постанови про накладення штрафу також зводиться до однієї дії, а саме до звернення постанови до виконання. Відтак і в цьому випадку ми можемо вести мову про провадження, яке не є різновидом адміністративно-юрисдикційного процесу.

Крім того, необхідно зауважити, що в існуючій науковій літературі майже не звертається увага на те, що в структурі проваджень з виконання окремих видів адміністративних стягнень існує факультативний елемент, зміст якого полягає у заміні адміністративного стягнення одного виду на адміністративне стягнення іншого. Це обумовлено тим, що зміни до КУпАП щодо врегулювання питань, що унеможливають виконання адміністративних стягнень, були внесені лише наприкінці 2013 року. Але навіть поверхневий погляд на відповідні норми дає підстави акцентувати увагу на проблемі відсутності належного правового регулювання процедури заміни адміністративних стягнень.

КУпАП передбачено три випадки заміни адміністративних стягнень. Відповідно до статті 321-1 КУпАП, у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо не відоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, громадські роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години не відбухтих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Аналогічно, відповідно до статті 322 КУпАП, у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сфері виконання кримінальних покарань, виправні роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається із розрахунку, що один день не відбухтих виправних робіт дорівнює одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Третій випадок заміни передбачено статтею 321-4 КУпАП, відповідно до якої, у разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не відбухтих строк громадських робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом.

Що стосується провадження з виконання заміни адміністративних стягнень, то тут виникає одразу декілька проблем, пов'язаних із недостатністю правового регулювання відповідних процедур. У вищезазначених статтях КУпАП вказано тільки на те, що заміна адміністративних стягнень здійснюється постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Але жодної процесуальної норми, яка б регламентувала діяльність суду щодо розгляду зазначеного подання, немає.

Оскільки у статті 304 КУпАП зазначено, що питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову, а адміністративні стягнення у вигляді громадських робіт та виправних робіт застосовуються виключно судами, можна стверджувати, що розгляд питання про заміну адміністративного стягнення має здійснювати той самий суд, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення.

Виходячи із узагальнених правил здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, можна припустити, що для прийняття рішення про заміну адміністративного стягнення уповноважені суб'єкти мають здійснити низку мінімально необхідних дій.

По-перше, орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, має підготувати подання про заміну адміністративного стягнення відносно конкретної особи з обґрунтуванням наявності підстав для здійснення такої заміни, а також спрямувати це подання до того суду, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення.

По-друге, суд, отримавши зазначене подання, має здійснити низку підготовчих дій, зокрема, переконатись, що заміна адміністративного стягнення, про яку йдеться у поданні, відноситься до його компетенції, та перевірити, чи правильно оформлене подання та документи, що до нього долучені.

По-третє, суд має розглянути справу по суті, тобто визначити, чи дійсно існують підстави для заміни адміністративного стягнення, а також чи є обставини, які можуть перешкодити виконанню нового адміністративного стягнення.

По-четверте, суд має прийняти рішення про заміну адміністративного стягнення, оформити відповідну постанову та довести цю постанову до відома правопорушника та органу, який виніс відповідне подання.

Відтак можна стверджувати, що заміна адміністративних стягнень має здійснюватись у процесуальній формі і, більш того, має бути передбачено окреме виділене провадження про заміну адміністративних стягнень.

Висновки. Таким чином, поруч із базовим провадженням у справах про адміністративні правопорушення існують ще, як мінімум, три, пов'язаних із ним адміністративних проваджень: провадження щодо перегляду постанов у справах про

адміністративні правопорушення; провадження з виконання постанов щодо накладення окремих видів адміністративних стягнень; провадження про заміну адміністративних стягнень. Відтак, виходячи із традиційних поглядів на структуру адміністративного процесу, можна переконливо стверджувати про існування такого різновиду адміністративного процесу, як адміністративно-деліктний процес, який охоплює всі перелічені види проваджень.

З урахуванням викладеного, досить перспективними уявляються наукові дослідження, пов'язані зі створенням оновленої теорії адміністративного процесу взагалі та адміністративно-деліктного процесу зокрема.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К.: Юринком Інтер, 2008. – 256 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2-х томах / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., Т. 2. – 1982. – 359 с.
4. Административное право Украины: учеб. [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.]; под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
6. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М.: Юридическая литература, 1978. – 142 с.
7. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления / В.А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
8. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія / Кузьменко О.В. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
9. Кишинський А.В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення: Автореф. дис. канд. юр. наук / А.В. Кишинський. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2012. – 22 с.
10. Кишинський А.В. Перегляд постанов по справах про адміністративні правопорушення в структурі адміністративно-деліктного процесу / А.В. Кишинський // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – №2 (5). – С. 41–45.

Ливар Ю. О. О структуре административно-деликтного процесса

Аннотация. Статья посвящена описанию и характеристике административных производств, связанных с производством по делам об административных правонарушениях. Доказывается, что эти производства в совокупности образуют административно-деликтный процесс.

Ключевые слова: административно-деликтный процесс, производство по делам об административных правонарушениях, производство по исполнению административных взысканий, производство по замене административных взысканий.

Livar Ju. About the structure of the administrative and delict process

Summary. The article is devoted to description and characteristics of administrative procedure relating to cases of the administrative breaches. It is proved that in aggregate these procedures form the administrative and delict process.

Key words: administrative and delict process, procedure relating to cases of the administrative breaches, procedure of disciplinary action execution, procedure of disciplinary action substitution.