

Д.М. Лук'янець д.ю.н., доцент, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

ПРО ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті робиться спроба переосмислити традиційні для науки адміністративного уявлення стосовно процесуальної форми адміністративної відповідальності. Спираючись на положення теорії процесуального права доказывается, що адміністративна відповідальність значною мірою реалізується поза процесуальною формою, на основі вільного розсуду осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; процесуальна форма; провадження по справах про адміністративні правопорушення.

В статье делается попытка переосмыслить традиционные для науки административного права представления относительно процессуальной формы административной ответственности. Основываясь на положениях теории процессуального права доказывается, что административная ответственность в значительной мере реализуется вне процессуальной формы, на основе свободного усмотрения лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность; процессуальная форма; производство по делам об административных правонарушениях.

Процесуальним засадам адміністративної відповідальності присвячено величезну кількість наукових праць. Варто лише згадати, що відповідну проблематику досліджували О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Г.П. Бондаренко, І.Л. Бородін, І.А. Галаган, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Д. Сорокін та багато інших вчених - адміністративістів.

Здавалося б у цій сфері вже немає ніяких таємниць, які б могли викликати інтерес дослідників, але розвиток теорії процесуального права дає підстави дає суттєві підстави для сумнівів стосовно непорушності основних положень процесуальної частини теорії адміністративної відповідальності.

І першим питанням, на яке варто звернути увагу є таке: чи дійсно адміністративна відповідальність реалізується у процесуальній формі? На перший погляд питання виглядає дещо абсурдно, адже чи може хтось навіть припускати зворотнє? Але звернемося до деяких положень теорії процесуального права і проаналізуємо з їх позиції положення Кодексу України про адміністративне правопорушення.

Як відзначає О.Г. Лук'янова, процесуальна форма – це сукупність правил. Але не будь-яких правил, а правил процедури. Процедура представляє собою послідовність певних дій, вона має нормативну модель свого розвитку і спрямована на досягнення певних цілей [1, с. 100].

Найважливішою ознакою процесуальної форми є її відповідність принципам процесуального права, така відповідність передбачає наявність системи гарантій прав осіб, що беруть участь у справі, і виконання завдань процесуального права.

Наступною важливою ознакою процесуальної форми є її чітка і детальна регламентованість процесуальним законодавством. Правила процедури, що складають основу процесуальної форми, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної.

Ще однією ознакою процесуальної форми є її цільова спрямованість, тобто процесуальна форма покликана гарантувати точне досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини по справі [1, с. 100-101].

З точки зору свого складу, процесуальна форма представляє собою систему наступних процесуальних правил: умови, послідовність, строки вчинення дій, церемоніал (розпорядок) розвитку та здійснення процесуальної діяльності, порядок видання і реалізації передбачених процесуальних актів [1, с. 100-101].

Найбільш поширена в теорії точка зору на структуру провадження по справах про адміністративні правопорушення полягає в тому, що таке провадження складається з трьох обов'язкових та однієї факультативної

стадій. До обов'язкових відносять адміністративне розслідування, розгляд справи та виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення. Факультативною є стадія перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Якщо подивитись на положення КУпАП, що, відповідно до теоретичних уявлень, регламентують адміністративне розслідування, то можна побачити, що процедура цього розслідування врегульована досить фрагментарно. Так, статтею 254 КУпАП встановлено, що про адміністративне правопорушення складається протокол. У статті 256 визначено вимоги до протоколу, а у статті 255 визначено осіб, уповноважених складати протоколи. Жодної норми, яка б регламентувала власне діяльність осіб, що уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, і, яка передуює складенню протоколу про адміністративне правопорушення, в КУпАП немає.

Очевидно, що згадані норми не регламентують порядку здійснення діяльності уповноважених осіб, а визначають лише окремі моменти, які мають відношення до такої діяльності. Ці норми не визначають порядку вчинення дій і не визначають параметрів процесу, вони є статичними і ця обставина дає підстави стверджувати, що зазначені норми навіть не є процесуальними.

Більш того, відсутні норми, які б вказували де має складатися протокол про адміністративне правопорушення і часові межі в рамках яких такий протокол має бути складений. Вирішити це питання є можливим лише шляхом поглибленого аналізу норм, які регламентують застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Так, відповідно до статті 259 КУпАП, з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено, наприклад, в міліцію. З цієї норми випливає, що протокол, може бути складений тільки в двох місцях: на місці

вчинення правопорушення або в тому місці, куди порушник може бути доставлений відповідно до статті 259 КУпАП. При цьому цей перелік є виключним.

Порядок розгляду про адміністративне правопорушення визначено статтею 279 КУпАП, яка має назву «Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення». Відповідно до цієї статті, розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу.

Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Варто зауважити, що представлення посадової особи, яка розглядає справу, оголошення того, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності та роз'яснення особам, які беруть участь у розгляді справи, їх прав і обов'язків, хоча і є важливим елементом розгляду, проте не визначають його змісту.

Фактично весь порядок розгляду справи сконцентровано в таких діях: оголошення протоколу про адміністративне правопорушення, дослідження доказів і вирішення клопотань. І все. Яким чином досліджуються різні види доказів і яким чином вирішуються клопотання залишається невідомим.

В той самий час питання вирішення клопотань є надзвичайно важливим. Наприклад, що має робити посадова особа, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, якщо особа, яка притягається до адміністративної відповідальності заявить клопотання про її відвід? Яким чином фіксуються дії такої посадової особи щодо розгляду клопотань і

результати вирішення клопотань? Яким чином має діяти посадова особа, якщо особа, що притягається до адміністративної відповідальності заперечує факт вчинення адміністративного правопорушення, а інших доказів, крім протоколу про адміністративне правопорушення немає? Фактично у справі не залишається жодних слідів вирішення таких питань.

Не визначено також, яким чином фіксуються пояснення надані особою, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Цікаво, що статтею 281 КУпАП передбачено ведення протоколу засідання по справі про адміністративне правопорушення, але ця вимога стосується тільки випадків розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом. Нагадаємо, що колегіальними серед органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, є тільки адміністративні комісії та виконавчі комітети місцевих рад, але на їх долю припадає надзвичайна невелика кількість справ про адміністративні правопорушення. Але, основна маса справ про адміністративні правопорушення розглядається одноособово судьями або уповноваженими посадовими особами органів виконавчої влади.

Аналогічним чином в КУпАП відсутнє визначення правил процедури і для стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Відповідно до статті 293 КУпАП, орган (посадова особа) при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

В той самий час яким чином здійснюється перевірка законності та обґрунтованості винесеної постанови, КУпАП не визначає. Більш того, цим законом не визначено і підстав для прийняття рішень, перелічених у статті 293 КУпАП. Фактично описання дій особи, уповноваженої розглядати скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення зводиться до вказівки на вчинення двох дій «перевіряє» та «приймає». Тобто можна констатувати відсутність правового регулювання процедури перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку.

В контексті досліджуваної проблеми варто звернутися й до статті 251 КУпАП «Докази». Відповідно до цієї статті, доказами в справі про адміністративні правопорушення, є будь-які фактичні дані, на основі яких у **визначеному законом порядку** орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Слідуючи правилам формальної логіки можна стверджувати, що встановлювати наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, посадова особа може тільки на підставі доказів у **визначеному порядку**, а цей порядок має бути визначений саме **законом**, а не іншим нормативно-правовим актом.

Більш того, відповідно до статті 246 КпАП, порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається цим Кодексом та іншими законами України. Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення

в районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судах визначається цим Кодексом та іншими законами України.

Із наведеного слідує, що єдиним джерелом процесуальних норм, якими регламентується і порядок провадження, і всі процедури в рамках цього провадження, є виключно закони.

Як впливає із представленого аналізу, у нормативній конструкції провадження по справах про адміністративні правопорушення відсутня значна частина ознак процесуальної форми. Зокрема, ця конструкція не гарантує прав осіб, що беруть участь у справі і вона не має чіткої і детальної регламентованості процесуальним законодавством.

Таким чином, на нашу думку є очевидним, що реалізація адміністративної відповідальності значною мірою здійснюється поза процесуальною формою, в основному на засадах вільного розсуду осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

На завершення варто висловити декілька міркувань стосовно причин, які викликали такий стан справ з процесуальним регулюванням відносин адміністративної відповідальності.

Як відомо в основу Кодексу України про адміністративні правопорушення були покладені Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення і якщо подивитись на текст чинного КУпАП, то неважко побачити, що норми, які регламентують провадження по справах про адміністративні правопорушення значною мірою повторюють текст Основ. Так, наприклад стаття 280 КУпАП повторює статтю 36 згаданих Основ.

У коментарі до Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення підготовленому видатними вченими-адміністративістами радянської доби вказувалося: «Оскільки стадія розгляду справи і прийняття відповідної постанови є вирішальною у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, законодавець визначив

основні принципи цієї процесуальної діяльності: публічність і гласність, презумпція невинуватості та інш.» [2, с.142].

На жаль, при створенні КУпАП не було приділено значної уваги правилам провадження по справах про адміністративні правопорушення і КУпАП в сучасному вигляді, а точніше його процесуальна частина, більш нагадує звід принципів провадження по справах про адміністративні правопорушення ніж акт, що регламентує відповідні процедури.

Крім того, слід звернути увагу на той факт, що основним органом адміністративної юрисдикції в радянські часи вважалися адміністративні комісії. Навіть і зараз у КУпАП зберіглася стаття 214, відповідно до якої адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб). І, як вже зазначалося вище, деякі процедурні правила для колегіальних органів, яким и є адміністративна комісія, у КУпАП передбачені, а для одноособових – ні.

Варто також зауважити, що в КУпАП набагато чіткіше прописані процедури застосування заходів забезпечення провадження по справах про адміністративні правопорушення, зокрема такі, як адміністративне затримання, особистий огляд, огляд і вилучення речей і документів тощо. Складається враження, що сенс притягнення до адміністративної відповідальності полягає у реалізації саме цих заходів.

Отже, у загальному висновку можна підтримати неодноразово висловлену вченими та практикаками думку про необхідність кардинального оновлення інституту адміністративної відповідальності, її процесуальних засад, з метою перетворення цього інституту на дійсно ефективний інструмент забезпечення законності у державі.

Література:

1. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Лукьянова Е.Г. –М.: Издательство НОРМА, 2003. – 240 с.

2. Комментарий к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях / [Васильева Г.В., Лазарев Б.М., Лунев А.Е., Попова В.И. и др.]. – М.: «Юридическая литература», 1983. –168 с.

Лук'янець, Д.М. Про процесуальну форму адміністративної відповідальності [Текст] / Д.М. Лук'янець // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. - 2012.- № 1 .- Ч. 1. - С. 184-188.



Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"