

УДК 342.958

А. Б. Романюк
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного та господарського права і процесу
Прикарпатського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є досить поширеною формою правосуддя у вітчизняній судовій практиці. Так, у 2015 році суди в Україні розглянули майже 642 тис. справ про адміністративні правопорушення, що є спільномірним із кількістю кримінальних проваджень за цей самий період, менше, ніж кількість цивільних справ, але значно перевищує кількість адміністративних і господарських справ [1].

У судах розглядаються справи про такі поширені адміністративні правопорушення, як, наприклад, порушення правил дорожнього руху, дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна, порушення вимог законодавства про працю тощо. Усі ці справи з великою ймовірністю можуть зачіпати, обмежувати або й порушувати права, свободи та законні інтереси особи в процесі розгляду таких справ. Несправедливе їх вирішення може тягти для особи, котра незаконно притягнута до адміністративної відповідальності, або для потерпілого, інтереси якого не були захищені в процесі розгляду та вирішення справи, суттєві порушення їхніх прав і законних інтересів. Санкції за вчинення окремих адміністративних правопорушень за своєю суворістю мало чим поступаються, а то й перевершують деякі кримінальні покарання. Так, за деякі порушення митного законодавства може бути застосована таке стягнення, як конфіскація транспортного засобу.

Також у суді розглядаються та вирішуються справи про адміністративні правопорушення, де існує підвищена необхідність у судовому контролі за законністю притягнення до адміністративної відповідальності (усі справи стосовно неповнолітніх незалежно від кваліфікації проступку розглядаються в судовому порядку).

Наскільки судочинство в справах про адміністративні правопорушення є звичним для українських громадян, практичних працівників, настільки ж воно є малодослідженим з наукового погляду. І якщо питанням адміністративної відповідальності, провадженням у справах про адміністративні правопорушення загалом присвячено досить багато наукових праць (їх дослідженням займалися, зокрема, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Долежан, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко,

В.К. Шкарупа), то досліджень специфіки саме судового провадження в справах про адміністративні правопорушення у вітчизняній науці не так багато. Зокрема, цим питанням у новітній період розвитку української юридичної науки свої роботи присвятили В.М. Скавронік, С.О. Короєд, Г.Б. Супрун.

Тим не менше, достатньо проаналізувати навчальну та спеціальну літературу, щоб побачити, що частина авторів узагалі не розглядає судове провадження в справах про адміністративні правопорушення в контексті правосуддя, не виділяє окремих видів (форму) судочинства.

Так, В.Т. Маляренко вважає, що правосуддя – це державна діяльність, яку проводить суд шляхом розгляду й вирішення в судових засіданнях в особливій, установленій законом процесуальній формі, цивільних, кримінальних, господарських і адміністративних справ [2, с. 70]. У іншому підручнику читаємо: «Правосуддя – це особлива владна функція держави, що здійснюється від її імені судом через розгляд і вирішення у відкритих судових засіданнях адміністративних, господарських, цивільних справ стосовно спорів про права та інтереси громадян, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій і кримінальних справ із засудженням осіб, винних у вчиненні злочину, або виправданням невинних» [3, с. 680]. У науково-практичному коментарі до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» В.Е. Теліпко серед форм реалізації судової влади називає конституційне, цивільне, господарське, адміністративне та кримінальне судочинство [4, с. 35].

Проте варто погодитися з тими вченими, які однозначно зараховують діяльність суду з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення до форм здійснення правосуддя [5, с. 7].

Можна виділити такі особливості цього виду судового провадження, що вирізняють його з-поміж інших видів судочинства:

1) процесуальні правовідносини в цих справах виникають у зв'язку з виявленням ознак учинення адміністративного правопорушення (проступку). Тому основним завданням суду є з'ясування наявності підстав для притягнення особи до адміністративної відповідальності й правильне застосування матеріального законодавства про адміністративну відповідальність;

2) судове провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а також окремими нормами Митного кодексу України стосовно митних правопорушень;

3) суд з-поміж інших органів, компетентних розглядати такі справи й накладати адміністративні стягнення, розглядає справи про найбільш серйозні правопорушення, а також справи, де права особи, котра притягається до відповідальності, потребують посиленого захисту;

4) судами першої інстанції в більшості справ є місцеві загальні суди, тільки справи про правопорушення, передбачені ст. 185-3 КУпАП («Прояв неповаги до суду») можуть розглядатися як судом першої (і єдиної) інстанції будь-яким іншим судом загальної юрисдикції. Судами апеляційної інстанції в цих справах є загальні апеляційні суди;

5) процесуальна форма судового провадження в справах про адміністративні правопорушення, порівняно з усіма іншими видами судових процесів, характеризується значною спрощеністю;

6) перегляд судових рішень у справах про адміністративні правопорушення можливий лише в апеляційному порядку, а також у Верховному Суді України в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення судом справи про адміністративне правопорушення. Інших видів перегляду судових рішень у цій категорії справ законодавство не передбачає;

7) на відміну від усіх інших видів судочинства, апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду одноосібно.

Ураховуючи ці специфічні риси, можна зробити однозначний висновок, що судове провадження в справах про адміністративні правопорушення – особливий вид судочинства, який володіє суттєвими відмінними рисами, що відрізняють його від інших судових проваджень.

З огляду на це значний інтерес становить питання про місце цього виду судочинства в усій системі судових юрисдикційних проваджень, співвідношення з іншими видами судочинства, а також доцільність зближення процесуальної форми.

На сьогодні в Україні правосуддя здійснюється у формі цивільного, кримінального, адміністративного, господарського судочинства, а також судочинства в справах про адміністративні правопорушення. Деяко дистанціюється від цих видів провадження конституційне судочинство, процесуальна форма якого володіє суттєвими особливостями.

З-поміж зазначених видів судочинства провадження у справах про адміністративні правопору-

шення за своєю правовою природою знаходиться найближче до кримінального провадження. Як і кримінальне судочинство, провадження в справах про адміністративні правопорушення є провадженням, що виникає у зв'язку з учиненням правопорушень, тоді як в основі господарського, адміністративного та цивільного (крім окремого провадження) судочинства лежить позов.

Звідси схожість у завданнях в обох видах провадження, у їх суб'єктному складі, у процесуальних інститутах.

Як і судовому розгляду в кримінальному провадженні, судочинству в справах про адміністративні правопорушення передують певне досудове провадження, що полягає у виявленні, фіксації правопорушення та встановленні органами та посадовими особами, передбаченими КУпАП, імовірного винуватця його вчинення.

За аналогією з кримінальним провадженням, де в суд направляється обвинувальний акт стосовно особи, котра обвинувачується в учиненні злочину, до суду в справі про адміністративне правопорушення передається протокол, у якому викладаються обставини вчинення особою відповідного проступку із зазначенням його правової кваліфікації.

Схожий суб'єктний склад учасників цих двох видів провадження – тільки в цих двох видах проваджень беруть участь особа, яка притягається до відповідальності, її захисник, потерпілий.

Завершується судовий розгляд ухваленням судового рішення (вироку в кримінальному провадженні чи постанови в справі про адміністративне правопорушення), у якому суд вирішує справу залежно від наявності підстав до притягнення особи до відповідальності.

З іншого боку, між цими двома видами провадження на сьогодні існують і принципові відмінності, що суттєво їх відрізняють.

Процесуальні відмінності між ними викликані переважно різницею в суспільній небезпечності правопорушень, які є підставою для адміністративної та кримінальної відповідальності. Чим вища суспільна небезпека правопорушення, тим суворіші санкції настають за його вчинення й тим більших процесуальних гарантій потребують права, свободи та законні як особи, котра притягається до юридичної відповідальності, так і потерпілого та інших учасників процесу.

У зв'язку з цим кримінальне провадження характеризується досить високим рівнем регламентації процесуальної форми, причому відступ від регламенту може мати серйозні правові наслідки, наприклад, визнання доказів, здобутих із порушенням процедури, недопустимими; скасування вироку тощо.

Водночас судове провадження в справах про адміністративні правопорушення характеризу-

ється досить низькою деталізацією процесуальної форми, порівняно не тільки з кримінальним провадженням, а й з усіма іншими видами судочинства. Законодавець, зважаючи на меншу суспільну небезпеку адміністративних правопорушень, передбачив достатньо спрощену та суттєво скорочену процедуру розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності.

Так, процесуальне законодавство встановлює скорочені строки розгляду справ (ст. 277 КУпАП), досить поверхово регламентує порядок підготовки справи до розгляду й порядок самого розгляду (ст. ст. 278–279 КУпАП), не передбачаючи особливостей розгляду справи в суді. Так, увесь процес судового розгляду в справі викладений у двох невеликих за обсягом частинах ст. 279 КУпАП, відповідно до яких судовий розгляд справи (як і розгляд справи, що здійснюється несудовими органами та посадовими особами) зводиться до таких дій: оголошення складу суду, справи, яка розглядається, особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; роз'яснення прав і обов'язків особам, котрі беруть участь у справі; оголошення протоколу про адміністративне правопорушення; заслуховування осіб, котрі беруть участь у справі; дослідження доказів і вирішення клопотань; ухвалення постанови та її оголошення.

Закон узагалі не регламентує порядок виступів із поясненнями, порядок дослідження доказів, вирішення клопотань. Не передбачає КУпАП і можливості заявити відвід судді за наявності обставин, що викликають сумнів у його неупередженості.

Законодавець узагалі не виділяв окремо норми, які б регламентували судове провадження в цих справах, а визначив натомість загальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення для всіх органів, компетентних здійснювати такий розгляд, у тому числі й судів. У законі існує лише кілька норм, які стосуються тільки діяльності суду, – ч. 2 ст. 250, ч. 7 ст. 282, ст. 294 КУпАП, ст. 528 Митного кодексу України.

Виходячи з незначної суспільної небезпеки більшості адміністративних правопорушень, закон не вимагає й обов'язкової явки особи, щодо якої вирішується питання про притягнення до адміністративної відповідальності, крім випадків, перелічених у ч. ч. 2, 3 ст. 268 КУпАП.

На відміну від кримінального провадження, у провадженні в справах про адміністративні правопорушення не простежується такого чіткого розподілу функцій (обвинувачення – захист – вирішення справи), а як наслідок – не виділяються сторони провадження. Можна сказати, що чітко виокремлюється тільки одна сторона – сторона захисту, адже в кожній справі присутня особа, що притягується до адміністративної відповідаль-

ності, яка має право захищати себе самостійно або може скористатися правовою допомогою захисника, що також здійснюватиме процесуальну функцію захисту, а тому виступатиме на стороні захисту.

Водночас протилежна сторона, яка б відстоювала позицію про вчинення особою адміністративного правопорушення, в цьому провадженні не представлена. У цьому провадженні не підтримується «адміністративне обвинувачення» спеціально уповноваженою особою, як це робить прокурор у кримінальному процесі. Навіть у тих справах, передбачених ч. 2 ст. 250 КУпАП, де участь прокурора є обов'язковою, його функцією є здійснення нагляду за виконанням законів, а не доказування вини особи, що притягається до адміністративної відповідальності.

Особи, які склали протоколи про адміністративні правопорушення, можуть бути викликані в суд як свідки для надання показань із приводу обставин вчинення проступку, оформлення протоколу, а тому вони не належать до сторони «обвинувачення».

В окремих справах про адміністративні правопорушення може брати участь потерпілий і виконувати при цьому функцію доведення вини особи в учиненні правопорушення, проте потерпілі є далеко не в усіх справах цієї категорії.

Є й низка інших суттєвих і менш важливих відмінностей цих двох видів судового провадження.

Схожість цих двох видів провадження за своєю правовою природою й лягла в основу ідеї реформування чинного на сьогодні законодавства про адміністративну відповідальність, яка передбачає криміналізацію найбільш серйозних адміністративних правопорушень і надання їм статусу кримінальних проступків. Досудове розслідування та судовий розгляд проваджень про ці правопорушення передбачається здійснювати в межах так званої «полегшеної версії» кримінального судочинства (ст. ст. 215, 298–302, 381–382 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України).

Проте поки не прийнято матеріально-правовий закон про кримінальні проступки, відповідні норми КПК України залишаються «мертвими», і провадження у справах про всі адміністративні делікти здійснюються на підставі чинного КУпАП, з усіма його численними недоліками.

Як правильно відзначається в літературі, унікальність Кодексу України про адміністративні правопорушення як нормативно-правового акта, що має й матеріальну, і процесуальну основи, не йде на користь практичній діяльності, тому що законодавець недостатньо уваги приділив процесуальній (процедурній) його частині, що призводить до порушення прав і свобод осіб, до невідповідності міжнародним стандартам [6, с. 51].

Чіткість і деталізацію процесуальної форми судової діяльності в літературі називають однією з відмінних ознак судової юрисдикції порівняно з іншими видами юрисдикції [4, с. 37].

Можна стверджувати, що спрощення процесуальної форми для провадження в справах про адміністративні правопорушення в багатьох випадках мало наслідком неврегульованість відносин, що на практиці виникає під час розгляду таких справ у суді.

У зв'язку з цим суди під час розгляду справ про адміністративні правопорушення змушені усувати ці недоліки шляхом застосування аналогії закону та аналогії права. Судді, урахувавши спільність процесуальних інститутів різних видів судочинства, ведуть процес у цій категорії справ за алгоритмом, який застосовується ними в інших видах проваджень.

На судове провадження у справах про адміністративні правопорушення поширюються й основні засади судочинства, передбачені в розділі VIII Конституції України, оскільки винятків для різних видів судочинства ця норма не встановлює.

Тому, наприклад, за клопотанням учасників процесу суди застосовують фіксування процесу технічними засобами, хоча КУпАП не містить відповідної вимоги.

Зважаючи на необхідність дотримання принципу незалежності суддів, у справах про адміністративні правопорушення на практиці застосовується інститут відводів (самовідводів), хоча, знову ж таки, у законі таких вимог немає.

Наявність суттєвих недоліків правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення вимагає виправлення цієї ситуації в напрямі вдосконалення нормативно-правової бази провадження.

Ураховуючи той факт, що чинний в Україні Кодекс про адміністративні правопорушення був прийнятий ще в радянські часи, його загальна ідея визначалася іншими світоглядними підходами, найкращим виходом із ситуації було б не внесення змін і доповнень до цього Кодексу, а прийняття нового кодифікованого акта. Серед усіх українських кодексів лише КУпАП, Кодекс законів про працю та Житловий кодекс не зазнали повного «перезавантаження» в часи незалежності.

Дискусії з цього приводу ведуться вже досить тривалий час. Серед науковців і практиків немає єдності з приводу того, який кодекс чи кодекси повинні прийти на зміну чинному.

Одні вчені вважають, що найбільш доцільно розділити законодавство про адміністративну відповідальність на матеріально-правовий і процесуально-правовий кодекси, за аналогією з іншими галузями права [7, с. 152].

Інші наполягають на збереженні чинного на сьогодні способу викладу норм про адміністра-

тивну відповідальність: усі норми, і матеріальні, і процесуальні, повинні бути в складі єдиного нормативно-правового акта. До речі, єдиний проект нового кодексу під назвою «Кодекс України про адміністративні проступки», який коли-небудь уносився до Верховної Ради України, був підготовлений якраз за такою моделлю [8].

При цьому є логіка у словах тих, хто вважає за доцільне залишити процедурні норми в одному кодексі разом із нормами матеріально-правовими, але за умови що суди будуть виведені з кола суб'єктів накладення адміністративних стягнень [9, с. 165].

Такий підхід є доцільним за умови реформування наявної сьогодні концепції адміністративних правопорушень, перший крок до чого вже зроблено у вигляді передбачення в КПК України провадження щодо кримінальних проступків. Хоча закону, який би визначав поняття кримінального проступку, перелік складів кримінальних проступків і санкції за їх учинення, поки що немає, але із законопроектів, які вносилися на розгляд Верховної Ради України, очевидно, що до цієї категорії передбачається включити найменш суспільно небезпечні злочини та найбільш суспільно небезпечні адміністративні правопорушення.

Якщо при цьому провадження про адміністративні правопорушення буде виключно позасудовою діяльністю, то можна погодитися з недоцільністю виділення процедурних норм в окремий нормативно-правовий акт. Тим більше подібний підхід традиційний для вітчизняної юридичної техніки: скажімо, Податковий кодекс України, Митний кодекс України передбачають поряд із матеріально-правовими нормами низку процедурних норм.

Але поки нового кодифікованого акта немає, за наявності великої кількості прогалин у правовому регулюванні провадження в справах про адміністративні правопорушення, у судів немає іншого виходу, ніж удаватися до застосування аналогії закону та аналогії права, запозичуючи окремі елементи процедури судового розгляду з інших видів провадження. Проте цей, за своєю сутністю винятковий, спосіб усунення недоліків правового регулювання не може бути постійним виходом із ситуації, що вимагає оперативного вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність.

Література

1. Аналіз стану здійснення судочинства в 2015 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/169EB9789B839EF9C2257B4B002E5ABD](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/169EB9789B839EF9C2257B4B002E5ABD).

2. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підручник] / [О.С. Захарова, В.Я. Карабань,

В.С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.] ; відп. ред В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.

3. Правознавство : [підручник] / за редакцією В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 749 с.

4. Телішко В.Е. Науково-практичний коментар Закону України «Про судоустрій і статус суддів» / В.Е. Телішко, В.В. Молдован – К. : Центр навчальної літератури, 2011. – 528 с.

5. Короед С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.О. Короед. – К., 2009. – 22 с.

6. Кимлик Р.В. Доказування у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.В. Кимлик. – К., 2010. – 227 с.

7. Ящук О.В. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективні положення його розвитку / О.В. Ящук // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 150–154.

8. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 № 5558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4_1?pf3511=18191.

9. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України / Т.О. Гуржій // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 156–168.

Анотація

Романюк А. Б. Особливості процесуальної форми судового провадження у справах про адміністративні правопорушення. – Стаття.

Стаття присвячена з'ясуванню правової природи судового провадження у справах про адміністративні правопорушення та його місця в системі правосуддя України. Процесуальна форма судового провадження в цій категорії справ є надмірно спрощеною й абстрактною, порівняно з іншими видами судочинства, що є причиною великої кількості прогалин у правовому регулюванні цього провадження. Суди змушені вдаватися до застосування аналогії закону та аналогії права під час вирішення справ про адміністративні правопорушення, що вимагає активізації роботи з удосконалення законодавства про порядок притягнення до адміністра-

тивної відповідальності, зокрема, шляхом прийняття нового кодифікованого акта.

Ключові слова: судочинство, правосуддя, справи про адміністративні правопорушення, процесуальна форма, аналогія закону, аналогія права.

Аннотация

Романюк А. Б. Особенности процессуальной формы судебного производства по делам об административных правонарушениях. – Статья.

Статья посвящена выяснению правовой природы судебного производства по делам об административных правонарушениях и его места в системе правосудия Украины. Процессуальная форма судебного производства по данной категории дел является чрезмерно упрощенной и абстрактной, по сравнению с другими видами судопроизводства, является причиной большого количества пробелов в правовом регулировании данного производства. Суды вынуждены прибегать к применению аналогии закона и аналогии права при решении дел об административных правонарушениях, что требует активизации работы по совершенствованию законодательства о порядке привлечения к административной ответственности, в частности, путем принятия нового кодифицированного акта.

Ключевые слова: судопроизводство, правосудие, дела об административных правонарушениях, процессуальная форма, аналогия закона, аналогия права.

Summary

Romaniuk A. B. Features of the procedural forms of judicial proceedings in cases of administrative offenses. – Article.

The article is devoted to clarifying the legal nature of the proceedings on administrative offense and its place in the judicial system of Ukraine. Procedural form of judicial proceedings in this category of cases is too abstract and simplified, compared with other types of proceedings, which is the cause of a large number of gaps in the legal regulation of the proceedings. The courts have to resort to the use of analogy of law and analogy of law in deciding cases on administrative offenses, requiring intensify the improvement of the legislation on the order instituting administrative proceedings, including through the adoption of new codified act.

Key words: judiciary, justice, cases on administrative offenses, procedural form, analogy of the law, right analogy.