



В. А. Бортняк
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Університету економіки та права "КРОК" (м. Київ)

УДК 351.086

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ШТРАФУ

*Проаналізовано особливості та порядок оскарження
адміністративного штрафу, строки такого оскарження, а також
структуру інституту адміністративного оскарження.*

Ключові слова: адміністративне оскарження, адміністративний штраф, скарга, строк давності.

У процесі функціонування органів виконавчої влади об'єктивно виникають конфлікти (спори) між вказаними органами, з одного боку, і фізичними та юридичними особами — з іншого. Їх предметом є дійсні чи уявні порушення прав та свобод фізичних та законних інтересів юридичних осіб. Наявність таких конфліктів (спорів) у сфері реалізації органами виконавчої влади функцій державного управління, потребує вироблення певних правових механізмів їхнього вирішення.

У демократичних правових державах існують різні форми захисту прав фізичних та юридичних осіб, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю органів виконавчої влади. В Україні історично склалися дві основні форми захисту — судова і адміністративна. Головною відмінністю між ними є суб'єкти здійснення такого захисту: у першому випадку — суди, у другому — органи виконавчої влади. Існування різних за функціональним призначенням суб'єктів захисту, зумовлює й інші відмінності між вказаними формами, зокрема, у правовій регламентації процедур захисту, рівні їх забезпеченості юридичними гарантіями тощо.

Однією з форм правового захисту особи у відносинах із публічною адміністрацією є інститут адміністративного оскарження, тобто оскарження рішень, дій чи бездіяльності до органу або посадової особи вищого рівня. З точки зору адміністративної процедури адміністративне оскарження можна розглядати як один із видів адміністративної процедури або як факультативну стадію.

Оскарження дає позитивний ефект лише у тих випадках, якщо для особи, яка скаржиться, є очевидною різниця між тим, що відбулося фактично, і тим, як повинно було відбутися згідно із законом. Оскарження — це звернення зі скаргою до державних органів і органів об'єднань громадян з приводу незаконності чи необґрунтованості рішень і дій служб, осіб. За Законом України "Про звернення громадян" до рішень і дій, що можуть бути оскаржені, належать такі, внаслідок яких порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина; створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і закон, інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [1]. Порядок оскарження рішень і дій служб та осіб регулюється Цивільним процесуальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України і Кодексом України про адміністративні правопорушення України (далі КпАП), Законами України "Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що обмежують права громадян", "Про звернення громадян" та "Про Конституційний Суд України" і "Про



Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та іншими нормативно-правовими актами.

Питанням оскарження адміністративних штрафів займалися такі відомі вчені-юристи: В. Б. Аверянов, Ю. П. Битяк, Д. А. Керімов, А. М. Колодій, Н. І. Матузова, П. О. Недбайло, П. М. Рабінович, О. В. Сурілов, О. Ф. Скакун.

У зв’язку з цим, перш ніж говорити про оскарження адміністративних штрафів, потрібно розглянути адміністративну відповідальність з теоретичної точки зору: яке місце вона посідає у системі покарання, коли її застосовують і з якою метою, адже адміністративний штраф є одним із проявів цієї відповідальності.

Адміністративна відповідальність — це вид юридичної відповідальності громадян і служб, осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення [2, с. 84]. В Україні порядок застосування адміністративної відповідальності регулюється КпАП та іншими законодавчими актами, які її передбачають. Метою адміністративної відповідальності є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим порушником, так й іншими особами [2, с. 86].

Адміністративну відповідальність не слід ототожнювати з такими видами відповідальності, як господарсько-правова, у тому числі адміністративно-господарських санкцій, тому що адміністративно-господарські санкції поєднали в собі податкові штрафи, штрафи за порушення дисципліни цін, штрафи за порушення у сфері готівкового обігу; кримінальна; дисциплінарна; цивільно-правова тощо [3, с. 65].

Адміністративна відповідальність, у тому числі адміністративний штраф застосовується тоді, коли встановлено адміністративний проступок. Ціллю притягнення до адміністративної відповідальності є застосування до фізичної особи, яка вчинила адміністративний проступок, репресивних заходів (від попередження до конфіскації та адміністративного арешту), перевиховування її, у тому числі примушення дотримуватися вимог закону та утримуватися від вчинення нових порушень.

Згідно зі ст. 9 КпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [4].

Протиправними в цьому контексті є дії чи бездіяльність, за які КпАП може бути накладено на винну особу адміністративне стягнення. Винність визначається психічним ставленням особи до своєї протиправної поведінки та її наслідків. За цією ознакою правопорушення може бути вчинене умисно або з необережності, воно визнається умисним, якщо особа, котра його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії (бездіяльності), передбачала її шкідливі наслідки, бажаючи або свідомо допускаючи їх настання. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, якщо особа, котра його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачати [5, с. 42].

Про протиправність можна говорити лише в тому випадку, якщо з КпАП або з іншого закону України випливає, що певна дія (бездіяльність) є саме адміністративним проступком.

Якщо в дії чи бездіяльності особи немає протиправності або вини чи законом не передбачено адміністративну відповідальність за неї, покарати адміністративним штрафом її не можуть.



Обставинами, що виключають адміністративну відповідальність порушника, є крайня необхідність, необхідна оборона або стан неосудності [4].

Адміністративні штрафи успішно оскаржуються, коли під час їх накладання було допущено порушення, пов'язані зі складанням протоколу про вчинення адміністративного правопорушення.

У кожному конкретному випадку виявлення правопорушення уповноважена на те посадова особа або представник відповідного органу зобов'язаний скласти протокол про вчинення адміністративного правопорушення. Винятки становлять окремі випадки, перелічені у ст. 258 КпАП, але ці винятки діють лише тоді, коли особа, що притягується до відповідальності, з усім згідна, якщо не згідна, у цих випадках також повинен складатися протокол.

Протоколом про адміністративні правопорушення вважається процесуальний документ, що є підставою для розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення, він офіційно засвідчує факти неправомірних дій, за які передбачено адміністративну відповідальність, і містить дані про особу, яка вчинила їх. Протокол є підставою для розгляду та винесення рішення по справі про адміністративне правопорушення. Без протоколу ні про яке нарахування адміністративного штрафу не може йтися (крім зазначених вище винятків).

У ст. 255 КпАП чітко окреслено коло осіб, які мають повноваження складати протоколи про конкретний адміністративний проступок із точним зазначенням відповідної статті нормативного джерела. Крім КпАП, уповноважити на складання протоколу певну особа може лише закон України. У тому разі, якщо проступок виявлено особою, яка не має права на складання протоколу, вона доводить це до відома того, хто може вжити відповідних заходів.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка вчинила правопорушення. За наявності свідків та потерпілих документ може бути підписаний і цими особами. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право подавати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, що додаються до нього, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання. У тому випадку, якщо обвинувачуваний відмовляється підписувати протокол, у ньому робиться відповідний запис. При цьому він має право дати пояснення та зауваження щодо змісту протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання, які додаються до протоколу, з відповідною поміткою в ньому (найнадійніший спосіб — на зворотному боці бланка протоколу) [6].

Наступним важливим моментом, який має велике значення при накладанні адміністративних штрафів, є строки давності. Проте часто через незнання законодавства ці строки порушуються, що здебільшого призводить до неправомірного стягнення з громадян штрафів за “старі правопорушення”. Для притягнення до адміністративної відповідальності встановлено строк, що дорівнює двом місяцям від дня вчинення правопорушення (при триваючому правопорушенні — від дня його виявлення), після закінчення яких можливість накладення адміністративного стягнення виключається. Триваюче правопорушення проявляється у тривалому невиконанні обов'язків, за недотримання яких встановлено адміністративну відповідальність. Таке правопорушення може тривати до того часу, поки сам громадянин не припинить його, вчинивши згідно із законом, або факт правопорушення не буде виявлено компетентним органом [3].

Пропуск установлених строків означає, що накладення адміністративного штрафу за це порушення стає неможливим.

Так само як і скласти протокол про адміністративний проступок, “нарахувати” штраф (прийняти постанову про накладення адміністративного стягнення) може не кожний, а виключно посадова особа уповноваженого на те органу, причому лише в



межах наданих їй законом повноважень. З урахуванням цього в ст. 255 КпАП перелічено органи та особи, які користуються правом адміністративної юрисдикції (судочинства), визначено підвідомчість їм справ про адміністративні правопорушення, чітко зафіксовано види стягнень, застосування яких належить до їх повноважень [4].

Після того, як складено протокол, його, а також вилучені документи (предмети) передають до органу, уповноваженого розглядати справу про адміністративні правопорушення для порушення провадження у справі про правопорушення. Справа має розглядатися в присутності обвинувачуваного. Без нього справа розглядається, лише коли є дані про своєчасне його повідомлення про місце та час розгляду справи, але він не з'явився (при цьому від нього не надходило клопотання про відкладення розгляду справи).

Після розгляду справи уповноваженою службовою особою виноситься постанова про накладення адміністративного стягнення (або про припинення провадження у справі, або про порушення кримінальної справи). Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом 3-х днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено.

Якщо будь-який із вищенаведених пунктів порядку накладення штрафів було порушено, або протокол складено (прийнято постанову) не уповноваженою на те особою, або є інші підтвердження неправомірності накладення адміністративного штрафу, громадянин має право подати скаргу про його скасування. Право на оскарження постанови — одна з найважливіших гарантій захисту прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, а також потерпілого. Це форма перевірки законності та обґрунтованості, прийнятої по справі постанови, найшвидшого виправлення припущених помилок, виявлення недоліків у роботі органів, які розглядають справу про адміністративні правопорушення. Постанова по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим [5].

Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

- 1) постанову адміністративної комісії — у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд;
- 2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради — у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд;
- 3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення — у вищий орган (вищій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд [4].

Скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом, правомочним розглядати скаргу. Вона подається в орган, який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу, правомочному її розглядати. Особа, яка оскаржила постанову про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Подання скарги припиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги. Призупинення постанови про накладення адміністративного стягнення полягає у відстроченні його виконання. Розпорядження про призупинення стягнення можуть видати лише ті посадові особи, яких наділено правом приймати такі постанови. Причому призупинення може стосуватися як усєї постанови в цілому, так і будь-якої її частини (наприклад, додаткового стягнення) [6, с. 117].



Суть розгляду скарги або протесту полягає в обов'язку органу або посадової особи перевірити законність та обґрунтованість прийнятої постанови. Одним із головних пунктів такої перевірки є питання щодо компетентності органу чи посадової особи розглядати конкретну справу та застосовувати той чи інший захід стягнення. Перевіряючий зобов'язаний установити вину особи в здійсненні адміністративного правопорушення, перевірити законність та обґрунтованість складання протоколу. Необхідно дослідити всі докази по справі: пояснення свідків, потерпілого, висновки експертів тощо.

Також слід перевірити, чи було дотримано порядку притягнення особи до адміністративної відповідальності; чи не пропущено строки, установлені для розгляду справи; чи виконано вимогу закону щодо обов'язкової присутності особи при розгляді її справи та своєчасного повідомлення цієї особи про місце та дату розгляду справи. За наслідками розгляду скарги виноситься остаточне рішення про звільнення від сплати штрафу або, навпаки, про сплату його в установлені строки.

Підсумовуючи вказане слід зазначити, що структуру інституту адміністративного оскарження утворюють групи норм, об'єднані предметом їх регулювання (у межах спільного загального предмету), зокрема:

- а) норми, які законодавчо закріплюють право особи на оскарження;
- б) норми, що визначають форму і порядок реалізації права особи на оскарження;
- в) норми, що встановлюють принципи адміністративного оскарження;
- г) норми, які регламентують порядок здійснення провадження за скаргами, а також визначають порядок оскарження рішення прийнятого за результатом розгляду скарги;
- д) норми, які визначають суб'єктів та порядок здійснення окремих видів контролю за дотриманням законодавства, що регламентує порядок адміністративного оскарження;
- е) норми, які встановлюють підстави та види юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного провадження за скаргами.

Крім того, враховуючи те, що інститут адміністративного оскарження утворюють норми матеріального і процесуального права, є підстави виділити у даному інституті матеріальну і процесуальну частини.

Список використаних джерел

1. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
2. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : [підручн.] : у двох томах / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юридична думка, 2004. — Том 1. Загальна частина. — 584 с.
3. Адміністративне право України [Текст] : [підручн.] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10 / 80732-10>.
5. Битяк, Ю. П. Переконання і примус у державному управлінні: Адміністративна відповідальність [Текст] : [консп. лекц.] / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк. — Х. : Укр. юрид. академія, 1994. — 120 с.
6. Ківалов, С. В. Адміністративне право України [Текст] / С. В. Ківалов. — Одеса : Юридична література, 2001. — 304 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Університету економіки та права "КРОК"
(протокол № 6 від 14 жовтня 2009 року)*

Надійшла до редакції 10.12.2010



Бортняк В. А. Особенности и порядок обжалования административного штрафа

Проанализированы особенности и порядок обжалования административного штрафа, сроки такого обжалования, а также структуру института административного обжалования.

Ключевые слова: административное обжалование, административный штраф, жалоба, срок давности.

Bortniak, V. A. Peculiarities and Order of Appealing of Administrative Fine

The article analyzes the characteristics and appeal of an administrative penalty order, the terms of such appeal, and the structure of the institute administrative appeal.

Key words: administrative appeal, the administrative penalty complaint, the statute of limitations.