

**АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

**Гришина Н. В.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри  
державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

**Анотація:** Стаття присвячена особливостям притягнення до адміністративної відповідальності; характеристиці юрисдикційного виду проваджень – провадження в справах про адміністративні правопорушення. Розглядається процесуальна конструкція адміністративної відповідальності, що зберігає всі ознаки розшукового процесу.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, юрисдикційне провадження, провадження в справах про адміністративні правопорушення, принципи провадження, підвідомчість.

**Анотация:** Статья посвящена особенностям привлечения к административной ответственности; характеристике юрисдикционного вида производств – производство по делам об административном правонарушении. Рассматривается процессуальная конструкция административной ответственности, которая содержит все признаки поискового процесса.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, юрисдикционное производство, производство в делах об административном правонарушении, принципы производства, подведомственность.

**Annotation:** The article on the characteristics of administrative liability; characterization jurisdictional mind productions – proceedings on administrative violations. We consider the design of a procedural administrative responsibility, which includes all the features of the search process.

**Key words:** administrative otvettstvennost, administrative offense jurisdictional manufacturing in cases of administrative violations, manufacturing principles, jurisdiction.

Притягнення до адміністративної відповідальності, відповідно до чинного законодавства, є прерогативою виключно державних органів та, в окремих випадках, органів місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність надання всім процедурам, пов'язаним з названою діяльністю, відповідної процесуальної форми. Це прямо впливає із вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Основним Законом та законами України [1].

Притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб здійснюється у формі провадження у справах про адміністративні правопорушення, а юридичних осіб – у процесуальних формах, встановлених різноманітними нормативно-правовими актами.

Змісту і характеристикам провадженням у справах про адміністративні правопорушення присвячено досить багато наукових праць, зокрема таких відомих авторів, як Д. Бахрах [2, 3], Ю. Битяк [4, с. 222-240], І. Галаган [5], І. Голосніченко [6, с. 46-51], Л. Коваль [7], В. Колпаков [8, с. 23-31], Б. Россинський [9], В. Сорокін [10], В. Шкарупа [11] та багатьох інших. Поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення не дається у діючому законодавстві України, але воно вироблене наукою адміністративного права.

Частіше за все визначають провадження у справах про адміністративне правопорушення як одне із

специфічних і важливих адміністративно-юрисдикційних проваджень, що входять в адміністративно-юрисдикційний процес. Іноді про провадження у справах про адміністративні правопорушення говорять як про діяльність уповноважених суб'єктів застосовувати адміністративні стягнення і сукупністю утворюваних при цьому відносин, що регулюються нормами права [12, с. 306].

Також під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміють ряд послідовних дій органів державного управління (посодових осіб), юрисдикційних органів, а в деяких випадках – інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, направлені на притягнення правопорушника до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови [13, с. 167; 4, с. 222].

І.А. Галаган вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути як один із самостійних інститутів адміністративно-процесуального права [14, с. 26-27].

Така різноманітність визначень провадження у справах про адміністративні правопорушення пояснюється тим, що вчені, маючи один об'єкт дослідження – провадження у справах про адміністративні правопорушення, характеризували дане правове явище в залежності від предмета дослідження. Так, якщо предметом дослідження буде значення і місце провадження у справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративних проваджень, то необхідно буде відмітити, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом адміністративних юрисдикційних проваджень, яким

притаманні поряд із загальними, свої специфічні властивості.

Якщо предметом дослідження буде організаційна структура провадження, то ми дійдемо висновку, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це сукупність конкретних процесуальних стадій або послідовних дій органів адміністративної юрисдикції щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Якщо ж предметом дослідження буде нормативний зміст провадження, то тоді провадження у справах про адміністративні правопорушення можливо охарактеризувати, як установлену державою систему правових норм, що регулюють порядок проведення адміністративного розслідування, розгляд і винесення рішення у справі про адміністративні правопорушення, повторний розгляд постанови (рішення) про накладення адміністративного стягнення та виконання постанови по справі.

Розглянемо основні особливості провадження у справі про адміністративні правопорушення.

По-перше, провадження є одним із видів юрисдикційних проваджень, тобто провадження, що пов'язане із застосуванням до особи засобів примусу, що передбачені адміністративним законодавством.

По-друге, провадження представляє собою юрисдикційну діяльність компетентних органів, тобто діяльність, що пов'язана з виявленням адміністративних проступків та притягненням винних до адміністративної відповідальності.

По-третє, провадження у справах про адміністративні правопорушення, як і будь-яке інше провадження, складається із стадій, кожна з яких має, поряд із загальними, власні задачі і цілі.

Тому, виходячи із вище перерахованих особливостей провадження, можна дати таке визначення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це один із видів адміністративних юрисдикційних проваджень, що представляє собою ряд послідовних дій компетентних органів, передбачених діючим законодавством, по виявленню адміністративних проступків і притягненні винних до адміністративної відповідальності в процесі адміністративного розслідування, розгляді і прийнятті рішення по справі, повторному розгляді і забезпеченні виконання постанови (рішення) про накладення адміністративних стягнень.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, на відміну від інших адміністративних проваджень, є найбільш урегульованим нормами адміністративного права провадженням. Правові норми, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення у своїй більшості сконцентровані у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Таким чином, задачі та нормативне регулювання провадження, обставин, які виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення, і принципи провадження закріплені в гл. 18 КпАП України (ст. 245-253); підстави, порядок оформлення та вимоги до змісту протоколу у справах про адміністративні правопорушення регулюються гл. 19 КУпАП (ст. 254-259); види, підстави, строки та порядок застосування

процесуальних засобів – гл. 20 Кодекса (ст. 260-267); особливості правового статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення – гл. 21 КУпАП (ст. 268-275); порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення – гл. 22 (ст. 276-282); вимоги до змісту постанови по справі – гл. 23 КпАП України (ст. 283-286); порядок повторного розгляду постанови про накладення окремих видів адміністративних стягнень – в розд. 5 (ст. 298-330) Кодекса України про адміністративні правопорушення.

Але, не дивлячись на достатньо повне регулювання процесуальних моментів притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, необхідно відмітити, що порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення регулюються не тільки Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також і іншими законами України, що закріплено в ч. 1 ст. 246 КпАП України.

Важливе значення для уявлення поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення має класифікація проваджень у залежності від того чи іншого критерію. В юридичній науці були висказані різні точки зору з приводу цього [15, с. 127-128; 16, с. 236-237 та ін.]. Деякі класифікації на сьогоднішній день втратили актуальність у зв'язку із змінами, прийнятими у рамках кримінального, кримінально-процесуального законодавства і законодавства про адміністративну відповідальність.

Так, у залежності від особливостей суб'єкту, який вправі виносити постанову (рішення) по справі, виділяється:

а) провадження в колегіальних органах (наприклад, в адміністративних комісіях). Особливості такого провадження закріплені у статтях 214, 215, 216, 279 та 281 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

б) провадження в одноособових органах.

Якщо деталізувати особливості суб'єкту, що має право розглядати справи про адміністративні правопорушення, то можна виділити:

а) провадження, що здійснюється у місцевих судах;

б) провадження в адміністративних комісіях;

в) провадження у виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

г) провадження в органах внутрішніх справ;

д) і т.п.

У залежності від об'єму та складності діяльності можна виділити:

а) звичайне провадження, яке характеризується почерговим проходженням всіх обов'язкових стадій провадження, п'ятнадцятиденним строком розгляду справи, необов'язковістю присутності правопорушника при розгляді справи. Таке провадження здійснюється по відношенню до більшості адміністративних проступків, склади яких містяться в КпАП України;

б) спрощене провадження, що характеризується тим, що у цьому випадку протокол про адміністративні правопорушення не складається, а посадова особа, яка виявила правопорушення, сама приймає рішення про накладення на винного

попередження або штраф та виконує своє рішення (ст. 258 КУпАП);

в) особливе провадження, якому характерно те, що строки розгляду справи менші загальностановлених, присутність правопорушника при розгляді справи обов'язкова. Це провадження по адміністративних проступках, які перераховані в ч. 2 і 3 ст. 277 КУпАП та ч. 2 і 3 ст. 268 КпАП України.

Згідно з положенням ст. 245 КУпАП, задачами провадження у справах про адміністративні правопорушення є: а) своєчасність, всестороннє, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; б) розв'язання справи у точній відповідності із законом; в) виконання винесеного постановлення; г) з'ясування причин та підстав, що спонукають до скоєння адміністративних правопорушень; д) попередження правопорушень; є) виховання громадян у дусі поваги до законів та укріплення законності.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутня стаття, яка б закріплювала систему принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Це і обумовлює різні точки зору вчених стосовно кількості та змісту принципів провадження [15, с. 12; 13, с. 187-188; 17, с. 1-43]. Проблема також в тому, що більшість виділених вченими принципів безпосередньо як принципи в самому КУпАП не визначені. Тобто, аналіз цілого ряду норм, які містяться в Кодексі, дозволяє виділити такі положення, але принципами їх можна назвати тільки теоретично.

Під принципами провадження у справах про адміністративні правопорушення слід розуміти закріплені у законі політичні та правові ідеї, основоположні засади, що лежать в основі організації і функціонування системи адміністративної юрисдикції, що визначають направлення та структуру цього провадження в цілому, його форму і зміст.

Разом із загальними принципами, які характерні всьому адміністративному процесу або адміністративно-юрисдикційному процесу (законність, рівність громадян перед законом, оперативність і т.д.), провадженню у справах про адміністративні правопорушення характерні власні принципи (публічності, диспозитивності, економічності і т.д.). Також, не дивлячись на те, що одні і ті ж принципи характеризують різні адміністративно-юрисдикційні провадження, вони по-різному проявляються в цих провадженнях.

Перераховані принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення не є вичерпними. Багато вчених, поряд з вказаними, виділяють і інші принципи провадження.

Що стосується учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, то гл. 21 Кодексу України про адміністративні правопорушення дає перелік осіб, які беруть участь у провадженні, до яких відносяться: 1) особа, яка притягується до адміністративної відповідальності; 2) потерпілий; 3) законні представники; 4) захисник; 5) свідки; 6) експерт; 7) перекладач. Це дало привід деяким вченим розмежувати у рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення два поняття «суб'єкти провадження» та «учасники провадження». До учасників провадження відносяться: особа, що притягується до

адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники; захисник; свідок; експерт; перекладач. Поняття «суб'єкти провадження» трактується ширше і включає в себе крім перерахованих учасників, також органи або особи, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення [18, с. 54].

В залежності від ролі та призначення, змісту та обсягу повноважень, форм та методів діяльності органів (посадових осіб), учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення можна поділити на такі групи:

1. Компетентні органи та посадові особи, що наділені правом приймати власні акти, складати правові документи, які впливають на справу. До них відносяться, наприклад, органи, уповноважені розглядати справу про адміністративні правопорушення (розд. 3 КУпАП), особи, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення (ст. 255 КУпАП) і т.д.

2. Зацікавлені у справі особи: особа, що притягується до адміністративної відповідальності, а також потерпілий та його законні представники.

3. Особи та органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, перекладачі.

4. Інші особи та органи, які сприяють виконанню постанови по справі, запобіганню адміністративних правопорушень (адміністрація підприємств, установ, організацій, трудові колективи та інші).

Перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, наведено у Розділі третьому Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому врегульовано також деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які справи уповноважені розглядати ті чи інші органи або посадові особи, тобто вирішено питання підвідомчості справ.

Велика кількість органів (посадових осіб), які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, обумовлена рядом обставин. Перш за все, галузі управління й існуючі в них відносини істотно відрізняються одне від одного, відзначаються різноманітністю і специфікою. Для того, щоб кваліфіковано вирішувати справи про адміністративні правопорушення, часто необхідно володіти спеціальними знаннями, наприклад, добре знати правила дорожнього руху, пожежної безпеки та інші. По-друге, оперативність та економічність провадження в багатьох випадках забезпечується тим, що стягнення накладаються співробітниками тих органів, які здійснюють контроль та нагляд за дотриманням відповідних правил.

Відповідно до ст. 213 КпАП справи про адміністративні правопорушення надано право розглядати таким органам:

- 1) адміністративним комісіям;
- 2) виконавчим комітетам селищних, сільських рад;
- 3) районним (міським) судам (суддям);
- 4) органам внутрішніх справ, органам державних інспекцій та іншим органам (посадовим особам), уповноваженим на це законодавчими актами.

Органи, яким надано право приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення, за

обсягом компетенції розподіляються на дві групи. До першої належать адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад, органи внутрішніх справ і суди. Вони розглядають справи про правопорушення, які вчиняються в різних галузях управління. Другу групу складають державні інспекції, органи транспорту, природо-охорони тощо. Повноваження зазначених органів тісно пов'язані з конкретною галуззю управління.

Нормативне закріплення процедур притягнення до адміністративної відповідальності потребує подальшого розвитку й удосконалення, у зв'язку з чим необхідно прискорення прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки України, реалізувавши в ньому всі новітні здобутки юридичної науки, в тому числі присвячені дослідженню проблем провадження у справах про адміністративні проступки [19].

Процесуальні моменти притягнення до адміністративної відповідальності майже не розглядалися на концептуальному рівні, зокрема у порівнянні з іншими видами деліктних юрисдикційних процесів. З огляду на це спробуємо розібратися, чому процесуальну основу адміністративної відповідальності складає саме адміністративний порядок притягнення до відповідальності та у чому полягають його характерні риси?

З огляду на ідеологічну подібність адміністративної і кримінальної відповідальності необхідно звернутися до концептуальних засад процесу кримінального, як одного з найбільш розроблених в науковому плані.

У теорії кримінального процесу склалося уявлення про два основних типа процесів: змагальний та розшуковий. Змагальний тип процесу характеризується:

- наявністю двох протилежних сторін – обвинувачення і захисту;
- процесуальною рівністю сторін;
- наявністю незалежного від сторін суду.

Із тези про незалежність суду випливає, по-перше, що у змагальному процесі суд не може брати на себе ні функції звинувачення, ні функції захисту. Він приступає до справи лише за звинуваченням, представленим кримінальним переслідувачем, і не має права виходити за рамки, окреслені у звинуваченні. Із цього випливає інший важливий висновок: головною рушійною силою змагального процесу є не ініціатива суду, а спір сторін з приводу звинувачення [20, с. 18-19].

На відміну від змагального, розшуковий процес – це такий порядок провадження, коли функції кримінального переслідування, захисту і функція прийняття рішення у справі – судова або юстиції – об'єднуються у діяльності одного державного органу. Він сам порушує кримінальне переслідування, розслідує обставини справи, збирає докази, піклується про заходи щодо забезпечення законних інтересів осіб, які беруть участь у провадженні, і приймає рішення у справі. З цієї причини самостійні сторони обвинувачення і захисту тут не потрібні. Оскільки немає обвинувача, то не існує як такого і обвинувачення та обвинуваченого. Замість них має місце об'єкт дослідження – підслідний. Орган розслідування не рівний підслідному, який для нього

є лише об'єктом управління. З причини відсутності сторін не має юридичного значення і спір про предмет справи – двигуном процесу є не він, а безособиста воля, веління закону. Фактично розшуковий процес є застосуванням до провадження у кримінальних справах адміністративного методу правового регулювання [20, с. 111].

Слід зазначити, що провадження у кримінальних справах побудоване на принципах розшукового процесу в основному відійшло в історію, але ці принципи покладено в основу провадження у справах про адміністративні правопорушення у тому вигляді, у якому воно існує нині.

Процесуальна конструкція адміністративної відповідальності, закріплена у сучасному законодавстві, повністю зберігає всі ознаки традиційного розшукового процесу. Це проявляється у тому, що у більшості випадків адміністративне розслідування, розгляд справи про адміністративні правопорушення та застосування за результатами такого розгляду адміністративних стягнень відбувається у межах одного уповноваженого органу. Крім того, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення не передбачено принципу змагальності, властивого правосуддю. Пичом розшуковий тип процесу зберігається при вирішенні таких справ і судами, і органами виконавчої влади.

Цікавим є момент, що прояви адміністративного порядку (розшукового процесу) притягнення до відповідальності є й поза традиційними межами інституту адміністративної відповідальності.

Одним із досить давно існуючих проявів юридичної відповідальності є застосування судами штрафів за різноманітні процесуальні порушення відповідно до вимог Господарського процесуального кодексу України. У випадку правопорушення, за вчинення якого накладається штраф, не стосується предмета спору, який, у свою чергу, є предметом судового розгляду, то таке правопорушення має суто процесуальний характер або, іншими словами, відбувається порушення процесуальної норми. Як бачимо, і виявлення порушення, і накладення стягнення здійснюється одним і тим самим суб'єктом – господарським судом. Тобто, у наявності всі ознаки розшукового типу процесу, властивого саме адміністративній відповідальності.

Для вирішення задач провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачених ст. 245 КУпАП, важливе значення має чітке визначення того, якому суб'єкту влади належить розгляд справи, хто порушує справу чи виконує постанову. Правильне вирішення питання підвідомчості – необхідна умова кваліфіційного, оперативного вирішення справи про адміністративні правопорушення.

У провадженнях у справах про адміністративні правопорушення часто одні органи (посадові особи) мають право розслідувати справи, інші – розглядати їх та приймати постанову по справі, наступні – розглядати скарги на постанови, а останні – виконувати постанови про накладення адміністративних стягнень. Тому, для провадження у справі про адміністративне правопорушення актуальним є питання постадійної підвідомчості.

Треба погодитися з точкою зору М.Я. Масленікова, що підвідомчість про адміністративні правопорушення – це уособлена компетенція органу адміністративної юрисдикції, уповноваженого державою здійснювати адміністративно-процесуальні дії юрисдикційного характеру, що належать до його відання.

При визначенні підвідомчості справ про адміністративні проступки необхідно враховувати також різні рівні підвідомчості та порядок послідовності їх виявлення. В залежності від цього можна виділити такі види підвідомчості справ про адміністративні правопорушення: 1) видова підвідомчість; 2) територіальна підвідомчість; 3) посадова підвідомчість.

Таким чином, процесуальну основу адміністративної відповідальності становить адміністративний порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, який базується на принципах деліктного процесу розшукового типу. При цьому, визначаючи правову природу проваджень, пов'язаних з притягненням до відповідальності за вчинення різноманітних правопорушень, слід звертати увагу, насамперед, не стільки на суб'єкт, наділений відповідними юрисдикційними повноваженнями, скільки на процесуальні характеристики процедури притягнення до відповідальності.

З урахуванням викладеного уявляється правильним стверджувати, що одним із найважливіших напрямів досліджень у сфері адміністративної відповідальності має бути удосконалення порядку провадження у відповідних справах з урахуванням потреби забезпечення прав всіх його учасників та реалізації принципу об'єктивної істини [21, с. 116-120].

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. – М.: Наука. – 1999. – 112 с.
3. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. (Пособие для слушателей народных университетов): М., 1989. – 96 с.
4. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Право. –

2003. – 575 с.

5. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. – Воронеж, Изд. Ворож. инст-та, 1979. – 199 с.

6. Голосніченко І.П. Проблеми вдосконалення прогалин у правовому регулюванні порушення провадження у справі про адміністративні правопорушення. // Адміністративна реформа в Україні: шляхи до Європейської інтеграції / збірник наукових праць. – К., 2003. – С. 46-51.

7. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення: Монографія. – К., 1975. – 160 с.

8. Колпаков В. Структура адміністративно-деліктного процесу // Юридична Україна. – 2005. - № 4. – С. 23-31.

9. Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. – М., НОРМА, 2004. – 448 с.

10. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб, 2002. – 472 с.

11. Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): Монографія. – К.: Укр. акад. внут. справ, 1995. – 163 с.

12. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – М.: Изд-во БЭК, 1996. – 356 с.

13. Коваль Л.В. Адміністративне право. Курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

14. Шаргородский М.Д. Предмет и система уголовного права // Советское государство и право. – 1941. - № 47. – С. 41.

15. Коваль Л.В. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

16. Додин Е.А. Советское административное право. Учебник / Под ред. В.М. Манохина. – М.: Юрид. лит., 1977. – 289 с.

17. Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: Учебное пособие. – М.: Изд. «БЕК», 1998. – 208 с.

18. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М., 1990. – С. 27.

19. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

20. Смирнов А.В. Состязательный процесс. – СПб., 2001. – 320 с.

21. Лук'янець Д.М. Процесуальні засади адміністративної відповідальності // Право України. – 2006. – № 7. – С. 116-120.

22. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2011 – 448с.