

УДК 342.9.03:342.95

**Ірина Олексіва,**ад'юнкт кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльностіЛуганського державного університету внутрішніх справ  
імені Е. О. Дідоренка

## ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

*Здійснюється аналіз наукових підходів щодо співвідношення адміністративного процесу та провадження у справах про адміністративні правопорушення, визначається структурна побудова даних правових явищ, уточнюється зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення, конфлікт, юрисдикція, адміністративний процес, провадження, процедура, доказування.

Дослідження проблем, що виникають при застосуванні норм під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, безпосереднім чином пов'язане з визначенням його місця в структурі адміністративного процесу і, отже, обумовлено найважливішими положеннями адміністративно-процесуального права. Більш того, у вітчизняній адміністративно-правовій науці склалося уявлення, підкріплене законодавчою практикою, про те, що поняття «процес» і «провадження» співвідносяться між собою як загальне і часткове, при цьому процес — є сума проваджень, провадження — органічна частина процесу.

Один з основоположників теорії адміністративного процесу і автор першого підручника з адміністративно-процесуального права В. Д. Сорокін зазначає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення реально існувало ще до того, як почали формуватися наукові уявлення про адміністративний процес як юридичну категорію. Справедливість цього висновку підтверджується тим, що до середини 60-х років минулого століття в юридичній літературі не було спеціальних монографічних досліджень такого правового явища, як адміністративний процес, а надруковані в той час праці вчених-адміністративістів містили, як правило, окремі висловлювання авторів з означеної проблематики, оскільки останні спеціально не займалися дослідженням феномена адміністративного

процесу [1]. Тому не буде перебільшенням сказати, що початок формування теорії адміністративного процесу був покладений двома першими фундаментальними роботами Н. Г. Саліщевої [2] і В. Д. Сорокіна [3]. А в навчальній літературі проблематика адміністративного процесу зазвучала вперше на початку сімдесятих років двадцятого століття [4]. Указаний висновок підтверджує і аналіз нормативно-правових актів того періоду, в яких йшлося саме про особливості здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення [5], без вказівки на те, що воно є різновидом адміністративно-процесуальної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

В Україні лише останніми роками спостерігається характерне підвищення активності в дослідженні феномену адміністративного процесу та визначення його місця в правовій системі [6]. Нової актуальності набули і питання співвідношення останнього з провадженням у справах про адміністративні правопорушення. У спектрі проведення кодифікації адміністративного законодавства (прийнято КАСУ, ведеться підготовка нового КУпАП) вони як ніколи потребують свого розв'язання.

Існування провадження у справах про адміністративні правопорушення в структурі адміністративного процесу визнавалось і до цих пір визнається всіма без виключення вченими-адміністративістами, що по-різному тлумачать поняття та зміст

адміністративного процесу. Відмінність наукових підходів проявляється перш за все, в тому, які критерії вчені покладають в основу класифікації структури останнього. У даній статті ми поставили за мету з'ясувати особливості співвідношення адміністративно-деліктного провадження з адміністративним процесом та за правилами формальної логіки визначити структурну побудову останніх.

Доцільно почати з того, що в 60-х роках минулого століття були сформовані два концептуальні підходи щодо розуміння сутності та визначення змісту адміністративного процесу — юрисдикційний та управлінський. Прихильники *юрисдикційної концепції адміністративного процесу* наголошували, що останній є нічим іншим, як діяльністю щодо вирішення суперечок, які випливають з адміністративно-правових відносин, і що предметом адміністративного процесу є вирішення адміністративними органами спірних питань, які належать до їх компетенції, а також застосування заходів адміністративного впливу. Подібну точку зору найпершою висловила Н. Г. Саліщева, яка адміністративний процес запропонувала розуміти як регламентовану законом діяльність щодо вирішення суперечок, що виникають між сторонами адміністративного правовідношення, які не знаходяться між собою в стосунках службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу [7].

Показовим є той факт, що прихильники юрисдикційної концепції того періоду фактично не проводили різниці між адміністративним, кримінальним і цивільним процесами. Наприклад, О. В. Іванов стверджував, що процес — це спеціальна діяльність, що має на меті в установленому порядку добитися примусової реалізації норм матеріального права, це владна реалізація таких норм із застосуванням заходів примусу. Мета всякої процесуальної діяльності — домогтися реалізації прав і обов'язків поза межами правовідносин, які вони могли утворити, без урахування волі відповідних суб'єктів. Це твердження вірно, наголошував правник, як щодо кримінального та цивільного процесів, так і щодо процесу адміністративного [8]. Згодом і А. В. Самойленко висловив думку про те, що адміністративний процес повинен конструюватися подібно до таких сталих процесуальних систем, як кримінальний і цивільний про-

цес. Рамки адміністративного процесу повинні логічно замикатися порядком застосування адміністративних стягнень та інших заходів адміністративного примусу [9].

*Управлінська концепція адміністративного процесу.* Дана концепція характеризується ширшим підходом до змісту аналізованого правового явища. Серед її представників у першу чергу можна назвати Д. Н. Бахраха, який особливістю адміністративного процесу вважав те, що він регулює не тільки юрисдикційну діяльність, тобто діяльність щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів, а й діяльність щодо реалізації регулятивних норм, тобто діяльність позитивного характеру [10].

Ще раніше С. С. Студеникін писав [11], що виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється на основі певних процесуальних правил, сукупність яких становить адміністративний процес. У свою чергу, В. М. Манохін наголошував, що адміністративний процес — це не тільки діяльність державних органів щодо вирішення індивідуальних справ у сфері державного управління, а й весь порядок реалізації адміністративно-правових норм [12].

Суть спільного та відмінного між «управлінською» і «юрисдикційною» концепціями одним з перших спробував з'ясувати Г. І. Петров. У науковій статті правник написав, що адміністративний процес можна розглядати як у широкому сенсі — тобто процес виконавчої і розпорядчої діяльності органів державного управління (управлінська інтерпретація), так і у вузькому розумінні — як процес діяльності органів державного управління щодо розгляду індивідуальних справ, що належать до їх компетенції (модифікація юрисдикційного підходу) [13]. З даною точкою зору не всі вчені-адміністративісти погодилися, однак вони всі були солідарні в одному — як в *управлінській*, так і в *юрисдикційній концепціях адміністративного процесу* провадження у справах про адміністративні правопорушення має виокремлюватися в самостійний структурний елемент останнього.

У даній час указані підходи до змісту адміністративного процесу набувають нових інтерпретаційних форм, на підставі яких поняття останнього здебільшого подається як у широкому, так і у вузькому його розумінні. *Адміністративний процес у широкому сенсі* представляють як урегульовану адміністративно-процесуальними норма-

ми діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, що спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права в ході здійснення проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [14]. У свою чергу, *адміністративний процес у вузькому розумінні* характеризують як урегульовану законом адміністративно-процесуальну діяльність суб'єкта адміністративної юрисдикції щодо застосування норм матеріального права при вирішенні адміністративно-правової суперечки або при розгляді справ про адміністративні правопорушення [15].

Не важко помітити, що і в представлених доктринальних позиціях адміністративно-деліктне провадження визнається самостійним структурним елементом адміністративного процесу (за виключенням прибічників теорії судового адміністративного процесу [16]). Спираючись на певну методологію, правники по-різному визначають лише цільову спрямованість провадження у справах про адміністративні правопорушення. Тому з усього різноманіття наукових думок можна виокремити в самостійні концептуальні підходи три напрями дослідження аналізованого правового явища.

Сьогодні найбільшого поширення в науці адміністративного права набула адміністративно-юрисдикційна інтерпретація провадження у справах про адміністративні правопорушення. Указаний концептуальний підхід обстоює більшість учених-адміністративістів, він представлений працями І. П. Голосніченка [17], М. М. Тищенка [18], В. К. Шкарупи [19], Ю. М. Старілова [20], І. В. Панова [21] та інших вчених.

На сторінках юридичної літератури адміністративно-деліктне провадження охарактеризоване й з іншого боку. Наприклад, П. І. Кононов пропонує вбачати у ньому насамперед правоохоронну спрямованість. Правник зазначене провадження називає складовою адміністративно-охоронного процесу, а останній визначає як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних адміністративних органів з вирішення індивідуальних юридичних справ, що виникають у зв'язку з охороною та захистом прав і свобод фізичних та юридичних осіб, із забезпеченням безпеки держави, суспільства та правопорядку [22].

Третій концептуальний підхід репре-

зентований у працях О. В. Кузьменко. Досліджуючи теоретичні засади адміністративного процесу, вчена дійшла висновку, що в представлених видових інтерпретаціях його структури (юрисдикційній, управлінській, правоохоронній, процедурній тощо) правниками були допущені певні методологічні помилки. Такий висновок вона підкріплює відповідними аргументами та пропонує звернути увагу на те, що:

по-перше, відокремлення в адміністративному процесі окремих процесів є порушенням «родо-видової» концепції, де друге є лише особливим (окремим випадком) першого. Тому є неправильним до структури адміністративного процесу включати інші «процеси». Виходить, що «процес» складається з «процесу», хоча насправді він є сукупністю певних проваджень;

по-друге, точки зору щодо виділення в структурі адміністративного процесу юрисдикційного, процедурного, управлінського та інших видів процесу є хибними, оскільки підставою для відокремлення останніх обираються різні критерії: види, особливості змісту та характеру самої діяльності певних суб'єктів. На підтвердження своєї гіпотези серед іншого О. В. Кузьменко наводить той факт, що лише адміністративна юрисдикція поділяється на три різновиди — адміністративно-регулятивну, адміністративно-деліктну та адміністративно-судочинну. Тому навіть з цієї позиції є неправильним говорити про те, що поняття адміністративно-юрисдикційного процесу має зводитися лише до його однієї головної сутності — адміністративно-примусової. Отже, констатує дослідниця, юрисдикційний вид адміністративного процесу не відповідає тому змісту, який вкладають у нього вчені-адміністративісти.

Наявність або відсутність суперечки про право, стверджує вчена, є саме тим визначальним критерієм, який дає можливість відобразити структуру адміністративного процесу та, врешті-решт, визначити в ній місце провадження у справах про адміністративні проступки. Квінтесенцією наведених аргументів стало виділення автором самостійних груп адміністративного процесу — неконфліктних і конфліктних проваджень. Провадження у справах про адміністративні правопорушення О. В. Кузьменко включила до різновиду конфліктних проваджень, оскільки в останньому розглядається суперечка про право [23].

Зважаючи на таку розгалужену картину наукових точок зору щодо структурної побудови адміністративного процесу, вважаємо за необхідне висловити власну позицію щодо визначення в ньому місця адміністративно-деліктного провадження. На нашу думку, потрібно виходити з того, що:

1) структура адміністративного процесу має визначатися за правилами формальної логіки та відповідати «родо-видовому» співвідношенню, а саме: «адміністративний процес (рід) — провадження у справах про адміністративні правопорушення (вид) — провадження у справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті (підвид) — провадження у справі про адміністративне правопорушення, передбачене, наприклад, ч. 1 ст. 130 КУпАП (різновид);

2) виділення в рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення таких складових, як стадії та етапи — це ніщо інше, як логічно-структурний поділ цілісного явища на конструктивні частини, без яких ціле мислитись як самостійний об'єкт правової дійсності не може. Специфіка стадій, наголошують окремі правники, проявляється у повному і точному відображенні ними процедур адміністративно-деліктного провадження [24]. Особливістю етапів є наявність влас-

тивих тільки їм завдань і функцій. З урахуванням цього логічний поділ адміністративно-деліктного провадження на певні частини (стадії та етапи) не може вважатись його класифікацією. Тому в цьому випадку ми дійсно маємо справу із логічним співвідношенням частин і цілого.

*Якщо урахувати зазначені концептуальні орієнтири, то у підсумку можна дійти висновку, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є нічим іншим, як видом адміністративно-процесуальної діяльності органів державної виконавчої влади (статті 222—244<sup>12</sup> КУпАП) та інших уповноважених на те адміністративно-деліктним законодавством України суб'єктів — судів (ст. 221 КУпАП), органів місцевого самоврядування (статті 218—219 КУпАП) та ін. В основу змісту даної діяльності законодавцем покладено необхідність своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного вирішення адміністративно-правового спору (ст. 245 КУпАП). На практиці ж реалізація указаних завдань досягається за допомогою здійснення відповідних процесуальних дій, серед яких можна виокремити збирання, перевірку й оцінку доказів та їхніх процесуальних джерел, оскарження та виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення тощо.*

#### ПРИМІТКИ

1. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. — СПб. : Изд-во юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. — С. 15—17.
2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. — М. : Юрид. лит., 1964. — 158 с.
3. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. — М. : Юрид. лит., 1968. — 144 с.
4. Советское административное право. Часть общая / Г. И. Петров. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. — С. 275.
5. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 35. — Ст. 368; Положение б административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных правонарушениях : Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1962. — № 13. — Ст. 166.
6. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — 336 с.; Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.; Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.; Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2008. — 416 с.; Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
7. Салищева Н. Г. Зазнач. праця. — С. 16.

8. Иванов О. В. Рецензия на книгу Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» / О. В. Иванов // Труды Иркутск. гос. ун-та. — Иркутск, 1965. — Т. XXXIX. Сер. юрид. — Вып. 7. — Ч. II. — С. 256.
9. Самойленко А. В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / А. В. Самойленко. — К., 1971. — С. 7.
10. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности : учеб. пособ. / Д. Н. Бахрах. — Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 1969. — С. 276.
11. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. — М. : Изд-во АН СССР, 1949. — С. 44.
12. Манохин В. М. Органы советского и государственного управления: вопросы формирования / В. М. Манохин. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1962. — С. 44—45.
13. Петров Г. И. О кодификации советского административного права / Г. И. Петров // Советское государство и право. — 1962. — № 5. — С. 30.
14. Бандурка О. М. Знач. праця. — С. 14; Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.). — К. : Юридична думка, 2004. — С. 479.
15. Словарь административного права / И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов, А. А. Гришконец, И. С. Милухин ; отв. ред. : И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева. — М. : Правовая культура, 1999. — С. 10.
16. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Махина. — Воронеж, 1998. — С. 122—123; Комзюк А. Т. Знач. праця. — С. 53—55.
17. Голосніченко І. П. Знач. праця. — С. 22.
18. Бандурка О. М. Знач. праця. — С. 19.
19. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. — К. : Центр навчальної літератури, 2005. — С. 163.
20. Розенфельд В. Г. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс : учеб. пособ. / В. Г. Розенфельд, Ю. Н. Стариков. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1993. — С. 65—68.
21. Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук / И. В. Панова. — Екатеринбург, 2000. — С. 135—146.
22. Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П. И. Кононов // Государство и право. — 2001. — № 6. — С. 23—24.
23. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2005. — С. 203—214.
24. Колпаков В. К. Порухення правил дорожнього руху: колізійність новел і правове регулювання : монографія / В. К. Колпаков, О. К. Черновський, В. В. Гордеев. — Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. — С. 12.

***Олексива Ирина. Производство по делам об административных правонарушениях как составляющая административного процесса.***

*Осуществляется анализ научных подходов относительно соотношения административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях; определяется структурное построение данных правовых явлений, уточняется содержание производства по делам об административных правонарушениях.*

**Ключевые слова:** административное правонарушение, конфликт, юрисдикция, административный процесс, производство, процедура, доказывание.

***Oleksiiwa Iryna. Proceeding in matters about administrative offences as part of the administrative process.***

*The analysis of scientific approaches is carried out in relation to correlation of administrative process and proceeding in matters about administrative offences; the structural construction of these legal phenomena is determined, the content of proceeding is specified in matters about administrative offences.*

**Key words:** administrative offence, conflict, jurisdiction, administrative process, proceeding, procedure, proving.