

В.В. ІЩЕНКО,
викладач

(Національний технічний університет України «Київський
політехнічний інститут»)

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ: СУЧАСНІ ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ

Одним з найбільш дискусійних в доктрині сучасного адміністративно-процесуального права є питання про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Під стадією провадження в адміністративно-процесуальній літературі розуміється підпорядкована загальній меті цього виду провадження відносно його самостійна частина, яка поряд з його загальними задачами має свої специфічні, властиві тільки їй особливості та завдання, які визначають її зміст та процесуальне призначення.

В.К. Колпаков у 2003 р. виділяв наступні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: 1) порушення справи; 2) адміністративне розслідування; 3) розгляд справи та її вирішення; 4) перегляд постанови; 5) виконання постанови. Аналогічні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення виділяють також І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський, І.О. Картузова, Н.П. Матюхіна. При цьому І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова виділяють як самостійну стадію провадження попереднє адміністративне розслідування. В.Г. Перепелюк в цілому підтримуючи виділення вказаних вище стадій, вважає, що стадію оскарження постанови слід вилучити із зазначеного провадження на тій підставі, що процедури розгляду скарги на його думку формують самостійне провадження, проте така позиція не підтримується нині біль-

шістю фахівців в галузі адміністративного права.

Ряд вчених-адміністративістів виділяють чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. На відміну від прихильників виділення п'яти стадій вказаного провадження, вони перші дві стадії (порушення справи та адміністративне розслідування) об'єднують в одну, залишаючи сутність трьох інших стадій незмінною. При цьому С.Т. Гончарук, В.В. Ігнатенко, І.О. Складаров та М.В. Никифоров, О.В. Зубач називають цю першу стадію «порушення справи та адміністративне розслідування», С.М. Тараненко та Р.С. Алімов – «порушення справи та попереднє з'ясування її обставин», а Д.М. Бахрах, О.С. Телегін та Е.М. Ренов, А.С. Васильєв, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла, О.І. Миколенко, А.В. Баб'як, О.В. Кузьменко – «адміністративне розслідування» (аналогічної точки зору свого часу притримувався і В.К. Колпаков), І.І. Семененко – «порушення адміністративної справи та направлення її за підвідомчістю (адміністративне розслідування)». Д.М. Бахрах та Е.М. Ренов при цьому називають другу стадію «первинні дії» та «розгляд справи». Слід зауважити, що О.І. Миколенко спочатку виділяв п'ять стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, розділивши третю стадію (розгляд справи та її вирішення) на дві самостійні – розгляд справи та прийняття рішення

(постанови) по справі, однак пізніше погодився з загальноприйнятою в адміністративно-правовій літературі точкою зору, що вони складають одну стадію вказаного провадження.

У своїх працях 2004–2008 рр. В.К. Колпаков виділяє вже шість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом поділу третьої стадії (розгляд справи та її вирішення) власної класифікації 2003 р. на дві самостійні: 3-тю – розгляд справи та 4-ту – винесення постанови. При цьому 2-га стадія провадження називається то «адміністративним розслідуванням», то «розслідуванням справи».

Ю.П. Битяк також виділяє чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення (ряд фахівців, насамперед російських, на підставі нового КРФпАП від 30.12.2001 р. називають цю стадію «переглядом постанов та рішень по справах про адміністративні правопорушення»); 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Таким чином, Ю.П. Битяк (на відміну від В.К. Колпакова) не виділяє як окрему стадію адміністративне розслідування, включаючи її до складу стадії порушення справи про адміністративне правопорушення. Аналогічні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (з незначними редакційними змінами) виділяють також Г.П. Бондаренко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, М.Я. Масленников, В.М. Самсонов, В.Г. Розенфельд та Ю.М. Старилов, В.Є. Севрюгін, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко, В.О. Круглов та Л.Л. Попов, Ю.М. Козлов, О.П. Альохін, Б.В. Росінський, Н.Г. Саліщева та О.Ю. Якімова, а також інші фахівці. М.С. Студенікіна, притримуючись зазначеної класифікації, називає першу стадію «виявлення право-

порушення та відображення всіх обставин, пов'язаних з правопорушенням, у протоколі». Слід зауважити, що М.Я. Масленников та О.В. Зубач до чотирьох вищеназваних стадій додали п'яту – перегляд постанов, що набрали законної сили, називаючи її виключною. В.К. Шкарупа та інші фахівці в цілому виділяючи ті ж стадії, що й Ю.П. Битяк, розділили другу стадію на дві самостійні – «розгляд справи» та «вирішення справи по суті», а останню назвали «виконавчим провадженням». Назва останньої стадії є не дуже вдалою, оскільки поняття «виконавче провадження» ширше, ніж «виконання постанови про накладення адміністративного стягнення».

О. Рибченко та І. Яценко виділяють лише три стадії провадження, назвавши першу «складанням протоколу про адміністративне правопорушення», а другу та третю – як у класифікації Ю.П. Битяка. Білоруський фахівець Л. Макарченко виділяє чотири дещо відмінні від вище названих стадії провадження: 1) порушення справи; 2) розгляд справи; 3) винесення постанови по справі; 4) перегляд постанови по справі. Невиправданою у наведених класифікаціях О. Рибченка та І. Яценка і Л. Макарченко (як і в класифікації В.Г. Перепелюка) видається нам відсутність стадії виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення, оскільки, як справедливо вказує В.К. Колпаков, відповідальність настає лише тоді, коли правопорушником виконані встановлені компетентною особою заходи впливу.

А.Б. Агапов спочатку взагалі виділяв лише дві стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: 1) процедурна стадія; 2) виконавча стадія, проте згодом змінив свою позицію на користь більш поширених в доктрині адміністративного права, розділивши надто громіздку, на нашу думку, першу стадію: 1) порушення справи; 2) підготовка до розгляду справи; 3) розгляд справи; 4) перегляд постанов та рішень, винесених після розгляду справи; 5) виконавче провадження.

Таким чином, у питанні про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення досі відсутня узгоджена позиція щодо кількості та назви стадій: різні вчені виділяють від двох до шести (переважна більшість – чотири або п'ять) стадій цього провадження, по-різному їх називаючи та розуміючи їхню сутність.

Закономірним наслідком дискусії про кількість та назви стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення є відсутність єдиної позиції в питанні про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування. Крім цього, слід відзначити наявність з вказаного питання лише поодиноких наукових праць у російській літературі та практично повну їх відсутність в українській.

Так, група російських фахівців виділяє такі стадії провадження у справах про адміністративно карані порушення податкового законодавства, як складання протоколу про адміністративне правопорушення, винесення постанови, оскарження постанови, виконання постанови. На думку іншої групи російських фахівців провадження у справах про порушення

податкового законодавства складається з наступних стадій: 1) порушення справи; 2) розслідування (встановлення обставин справи); 3) розгляд матеріалів та прийняття постанови (рішення) по справі; 4) доведення прийнятої постанови (рішення) до правопорушника; 5) перегляд та оскарження постанови рішення; 6) виконання постанови по справі. М.В. Лушнікова виділяє три стадії провадження по справі про податкове правопорушення, об'єднуючи першу та третю стадії з попередньої класифікації в одну, додавши до неї дві останні (5-ту та 6-ту).

Підсумовуючи наведені вище точки зору щодо кількості та назв стадій провадження у справах про адміністративне правопорушення, можна виділити наступні стадії провадження у справах про адміністративне правопорушення у сфері оподаткування: 1) порушення справи; 2) адміністративне розслідування; 3) розгляд справи та її вирішення; 4) перегляд постанови; 5) виконання постанови.

Кожна стадія, як вказує В.К. Колпаков, у свою чергу складається з окремих етапів, що становлять групи взаємопов'язаних дій.

О.М. КОВТУН,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
кримінального та адміністративного права
(Академія адвокатури України)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОГРАМУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ: 20-РІЧНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У 2011 році минає 20 років від моменту проголошення незалежності України. Стільки ж років триває реформування зе-

мельних правовідносин: 15 березня 1991 р. було оголошено, що всі землі в Україні є об'єктом земельної реформи відповідно