

УДК 343.22

М. В. Удод,
канд. юрид. наук,
доцент,

В. М. Корна,
бакалавр,

Донецький національний університет

**ПОРЯДОК ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ТА ПРОБЛЕМА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ**

На сучасному етапі розвитку державності України суттєво зростають роль і значення дотримання відповідного порядку (процедури) притягнення до адміністративної відповідальності, направлено на забезпечення законності та правопорядку у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що склалися в державі.

В юридичній літературі відносно проблеми щодо порядку притягнення до адміністративної відповідальності існують різні підходи. Іноді вони суттєво відрізняються один від одного. Це дозволяє у практичній діяльності суб'єктам, які застосовують законодавство, тлумачити норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) відповідно до свого бачення [1; с. 70].

Дослідженням проблеми підстав, правомірності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, процедури адміністративного провадження займалось досить багато вчених юристів, серед яких

В. Б. Авер'янов [2], І. В. Панова [3], О. Лагода [4], О. О. Омельченко [5], І. Й. Снігур [6] та деякі інші. Проте до цього часу ніхто з українських вчених не приділяв належної уваги щодо необхідності створення єдиного порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності та його обов'язкового застосування посадовими особами органів державної влади, що здійснюють управлінсько-владні повноваження.

Що ж стосується російських вчених, то І. В. Панова у своєму дослідженні про адміністративний (досудовий та позасудовий) порядок розгляду адміністративних справ зазначає, що на практиці в більшості випадків особи, що притягаються до адміністративної відповідальності, звертаються із заявою про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення безпосередньо в судові органи, пропускаючи адміністративну досудову процедуру розгляду справи. Таку ситуацію автор

© М. В. Удод, В. М. Корна, 2009

пояснює тим, що існує мала вірогідність того, що вищестоящий орган чи посадова особа відмінить рішення, винесене нижчестоячим органом чи посадовою особою. Тобто можна констатувати, що існує певна недовіра громадян до органів влади [3].

Метою статті є обґрунтування необхідності створення єдиного, ефективного порядку притягнення особи до адміністративної відповідальності та оскарження винесених постанов з подальшим його законодавчим закріпленням з метою недопущення порушень прав і законних інтересів осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності.

Розвиток адміністративного права, а також всієї правової науки в Україні має свої особливості, обумовлені історичним досвідом перебування нашої держави у складі СРСР. Адміністративний процес у той період визначався як виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, які керувалися переважно критеріями політичної доцільності, а не правовою регламентацією. Відповідно закон, як правовий акт вищої юридичної сили, ставився в один ранг із підзаконними нормативно-правовими актами. Потреби законодавчого визначення адміністративної процедури не було, адже держава акумулювала у своїх руках усі сфери суспільного життя і рішення приймалося нею самостійно [4; с. 16].

Крім того, суттєвим недоліком правової системи радянської доби була відсутність права на судове оскарження рішень органів виконавчої влади.

У той же час, на думку професора В. Б. Авер'янова, управління з боку держави, яке було домінуючим у всіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. Ним пропонується виділення нового суб'єкта – «публічної адміністрації» у вигляді органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування [2; с. 117]. Таким чином, відбувається зміна методів управління на методи регулювання, що характерні для правової держави.

Відсутність чіткого законодавчого припису порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності призводить до того, що окремі його стадії не виконуються суб'єктами владних повноважень, що негативно впливає на основні засади реалізації інституту адміністративної відповідальності.

Робочою групою при Міністерстві юстиції України за участю співробітників Інституту держави та права ім. В. М. Корецького НАН України підготовлено проект Адміністративно-процедурного кодексу, визначеного концепцією адміністративної реформи [7].

Відповідно до ст. 1 вказаного кодексу під адміністративною процедурою розуміють визначений законодавством порядок провадження в індивідуальних адміністративних справах [5]. Але формулювання даного поняття в такому аспекті вик-

ликає ряд критичних зауважень і заперечень з боку деяких науковців.

Внаслідок застосування у проекті кодексу надто узагальнених формулювань і недостатньої деталізації окремих процедур з'ясування справжнього змісту окремих його положень викликає суттєві труднощі.

Зокрема, даний недолік дає підстави для суперечливих інтерпретацій кола відносин, на які поширюється дія цього законопроекту. Адже, зі змісту ч. 1 та 3 ст. 1 у поєднанні з приписами п. 2 ч. 1 ст. 3 та ст. 62 проекту впливає, що положеннями запропонованого нормативно-правового акта, крім забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами, передбачається регулювати порядок здійснення адміністративного провадження у випадках накладення органами державної влади та їх посадовими особами адміністративних стягнень, хоча в цілому дійти однозначного висновку стосовно того, що мається на увазі під справами щодо «виконання визначених законом обов'язків» особою, неможливо [6]. Крім того, у проекті не регламентований порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності та розгляду відповідних справ. Тобто, цей законопроект також не передбачає врегулювання цього питання.

Запропоновані у проекті процедури провадження є надзвичайно подібними до правил судочинства (зокрема, положення про докази, заперечення, слухання, клопотання, відвід посадової або службової особи, проведення огляду місця та речей, допиту спеціалістів, експертів і свідків тощо). Однак адміністративний орган не може бути прирівняний за своїм процесуальним статусом до судових органів.

Вирішення питань, із приводу яких громадяни та юридичні особи звертаються до адміністративних органів, правовий статус цих органів не потребують застосування таких же складних процедур, як і з метою охорони прав громадян і юридичних осіб, що передбачаються адміністративним судочинством. Впровадження в діяльність адміністративних органів процедурних правил, аналогічних судовому провадженню, виглядає зайвим і приведе до суттєвого ускладнення їх функціонування та може спричинити до збільшення тривалості та конфліктності розгляду органами державної влади питань, віднесених до їх компетенції. Фактично це призведе до переміщення розгляду спорів із судів до вищезазначених органів, що не узгоджується з положенням ч. 1 ст. 55 Конституції України, яке передбачає, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Крім того, на посадових осіб державної влади не можна покласти функції суддів ще й через те, що вони не мають достатньої компетенції.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу не дає розмежування справ, що підлягають вирішен-

ню адміністративними судами та органами чи посадовими особами державної влади, передбачає оскарження рішень органів адміністративного провадження до вищестоящих органів, не встановлюючи можливість оскарження до суду. Це також суперечить конституційним засадам захисту прав особи.

На сьогоднішній день існує наступний порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності:

за фактом вчинення правопорушення уповноваженими особами складається протокол, що надсилається органів або посадовій особі, яка уповноважена розглядати справу;

розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадовій особі, яка розглядає справу;

головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у справі, їх права та обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання.

За результатом розгляду справи про адміністративне правопорушення орган чи посадова особа виносить одну з таких постанов:

про накладення адміністративного стягнення;

про застосування заходів впливу, таких як зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого, застереження, догана або сувора догана, передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою;

про закриття справи.

Адміністративне стягнення не може бути накладено пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення.

У разі незгоди громадянина з накладеним адміністративним стягненням він має можливість оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящих органів чи посадових осіб або до суду на вибір особи.

У деяких випадках законом передбачений спрощений порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності. За цим порядком не складається протокол про адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 258 КупАП [8; с. 1122] протоколи не складаються, коли штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення. Накладення штрафу на місці можливе за умови, якщо правопорушник не оспорує факт правопорушення і стягнення, що на нього накладається, та у випадках якщо розмір

штрафу не перевищує трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Так, протокол не складається, а штраф стягується на місці за вчинення таких, наприклад, правопорушень: засмічення лісів відходами; порушення вимог пожежної безпеки в лісах; порушення правил полювання; порушення правил рибальства тощо.

В інших випадках складання протоколу про адміністративне правопорушення і стадія розгляду справи є обов'язковими, хоча на практиці вона часто просто пропускається. Замість цього уповноважені органи звертаються до суду в порядку цивільного судочинства для відшкодування матеріальної шкоди. Таким чином, на стадії фіксації адміністративного правопорушення (складення протоколу) фактично адміністративні правовідносини припиняються, тим самим порушуючи порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Одним з прикладів такого порушення є справа № 2-11853/07 Куйбишевського районного суду м. Донецька, відповідно до якої представник ВАТ «Донецькобленерго» в порядку цивільного судочинства звернувся до суду з позовом про стягнення заборгованості за користування електроенергією, яка виникла в результаті неправильної роботи лічильника електроенергії з вини відповідача. Інспекторами ВАТ «Донецькобленерго» під час проведення перевірки та виявлення порушення пломб був складений протокол про адміністративне правопорушення. Лічильник був демонтований і направлений на експертне дослідження, яке підтвердило порушення пломб. Після цього ВАТ «Донецькобленерго» одразу звернулося до суду за відшкодуванням шкоди, завданої порушенням правил користування електроприладами. Суд, аналізуючи матеріали справи, виявив невідповідність у даних, зазначених в актах вилучення лічильника і проведення експертизи стосовно наявності пломб на лічильнику, що вилучався для проведення експертизи, а також модель лічильника, який був демонтований у квартирі відповідача, не відповідає моделі, зазначеній у висновку експертизи, тому в задоволенні позову відмовив. Однак, якби представник позивача дотримався відповідного порядку притягнення особи до адміністративної відповідальності та адміністративна справа розглядалася відповідним органом в адміністративному порядку, звернення до суду можна було б уникнути.

У більшості випадків недотримання порядку відбувається із причин незнання як особою-порушником, так і посадовими особами механізму притягнення особи до адміністративної відповідальності, а також відсутності чіткої регламентації цього порядку в єдиному законодавчому акті. Крім того, за порушення посадовими особами порядку притягнення особи до адміністративної відповідальності

встановлена лише дисциплінарна відповідальність, що є малозначною за такі види порушень, тому деякі посадові особи нехтують своїм службовим обов'язком щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Крім того, в існуючому порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності є певні недоліки. Зокрема, на стадії оскарження постанови про адміністративне правопорушення особа сама обирає, до якого органу звертатись з оскарженням: до вищестоящого органу чи посадової особи або до суду. Найчастіше особи звертаються саме до суду, що призводить до обтяження судів справами, які можуть розглядатися у відповідних органах.

Отже, визначивши порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності, причини його недотримання, можна зробити висновок, що більшість порушень, які вчиняються посадовими особами є причиною відсутності в єдиному нормативно-правовому акті чітко визначеного порядку притягнення до адміністративної відповідальності. Його законодавче закріплення та дотримання дозволить зменшити кількість спорів, які розглядають суди, також акумулювати грошові кошти в державному бюджеті за рахунок застосування засобів адміністративного впливу, передбачених КУпАП.

Для вирішення проблеми, що склалася з дотриманням порядку притягнення до адміністративної відповідальності за скоєння адміністративного правопорушення потрібно:

1. Закріпити в КУпАП чіткий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а саме: складання протоколу про адміністративне правопорушення;

розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення відповідної постанови;

у разі незгоди особи, що притягається до відповідальності з рішенням відповідного органу, — оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності до вищестоящого органу чи посадової особи;

у разі незгоди особи, що притягається до відповідальності з рішенням вищестоящого органу, — оскарження до суду. Рішення суду за таким видом справ повинно вважатися остаточним.

2. Встановити обов'язкову досудову процедуру оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності.

Тобто, оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності має бути послідовним: звернення до вищестоящих органів чи посадових осіб, а потім до суду.

3. Розробити концепцію відповідальності посадових осіб за порушення порядку притягнення до адміністративної відповідальності.

Стаття 14 КУпАП передбачає лише види правопорушень, за вчинення яких посадова особа може притягатися до адміністративної відповідальності, але не встановлює, які органи державної влади можуть розглядати справи про притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності, порядок та інші особливості їх притягнення.

Література

1. Административное право Украины. — 2-е изд., перераб. и доп. : учебник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гарашук и др. ; под ред. Ю. П. Битяка. — Харьков : Право, 2003. — 576 с.
2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний підхід для теоретичної дискусії / Авер'янов В. Б. // Право України. — 2003. — № 5. — С. 117–120.
3. Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел [Электронный ресурс] / И. В. Панова. — Режим доступа : http://juristmoscow.ru/adv_rek/526/.
4. Лагода О. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності / Лагода О. // Право України. — 2006. — № 4. — С. 16–18.
5. Омельченко О. О. Адміністративно-процедурний кодекс [Электронный ресурс] / О. О. Омельченко, О. Б. Боднар, Ю. Б. Ключковський, В. М. Сінченко. — проект — Режим доступа : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073.
6. Снігур І. Й. Висновок на проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789 від 18.07.2008 р.) / І. Снігур. — Режим доступа : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073.
7. Наукові засади реформування державної служби в Україні : наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2000. — 56 с.
8. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 7.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122

Подано до редакції 01.06.2009 р.