

11. Про внесення змін до Закону України «Про розвиток автомобільної промисловості України»: Закон України від 06 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 34. – Ст. 436.

УДК 342.9: 343.27

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПО ЗАСТОСУВАННЮ ВИПРАВНИХ РОБІТ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена розгляду та характеристиці провадження в справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачено застосування виправних робіт.

Ключові слова: провадження, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, застосування, виправні роботи.

Сквирский И.О. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ПРИМЕНЕНИЮ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена рассмотрению и характеристике производства по делам об административных правонарушениях, за совершения которых предусмотрено применение исправительных работ.

Ключевые слова: производство, административное правонарушение, административное взыскание, применение, исправительные работы.

Skvirs'kiy I.O. GENERAL DESCRIPTION OF ADMINISTRATIVE DELICTIVE PROCEDURE ON APPLICATION OF CORRECTIONAL WORKS: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted consideration and description of procedure in cases about administrative offences, for accomplishing of which application of correctional works is foreseen.

Key words: procedure, administrative offence, administrative penalty, application, correctional works.

Окремі засади та їх проблемні аспекти системи адміністративних стягнень зберігають актуальність упродовж усього розвитку адміністративно-правової науки, оскільки інтерес до вказаних питань зумовлений їх практичною значимістю. Як правило, предметом дослідження вчених-адміністративістів виступають окремі адміністративні стягнення, яким присвячено ряд наукових робіт (зокрема, роботи В. Авер'янова, Н. Александрової, О. Бандурка, Д. Бахраха, Л. Білої, Ю. Битяка, І. Бородіна, А. Васильєва, С. Ващенко, І. Голосніченка, С. Гончарука, Є. Додіна, С. Ківалова, Л. Ковалюк, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Констанція, О. Кузьменко, Д. Лук'янець, В. Поліщука, С. Стеценка, М. Тищенко, А. Школика, М. Хавронюк, Н. Хорошак, О. Якуби та ін.), однак, в основному, до поля зору вчених-юристів потрапляли адміністративний штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація, адміністративний арешт, у той час як виправні роботи досліджувалися лише фрагментарно та епізодично.

У зв'язку із цим, метою цієї статті є розгляд загальних засад провадження в справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачено застосування виправних робіт.

Базовим підходом в адміністративно-правовій доктрині є розгляд провадження в справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачено застосування виправних робіт, як складової адміністративного процесу. Детально не зупиняючись на розмаїтті поглядів учених-адміністративістів щодо з'ясування сутності адміністративного процесу та його класифікації (так звані «юрисдикційна» і «управлінська» концепції, щоправда, останнім часом виокремлюється також так звана «судочинська» концепція), зазначимо лише, що в адміністративно-правовій літературі ця проблематика завжди мала актуальний характер і привертала увагу вчених у різні історичні періоди [1, 7].

Адміністративний процес, як правило, класифікують на юрисдикційні та неюрисдикційні провадження. Для першої групи проваджень характерною є низка ознак. Так, О. Бандурка та М. Тищенко до ознак юрисдикційних проваджень відносять: а) наявність правового спору; б) детальну процесуальну регламентацію; в) змагальність процедури; г) обов'язкове прийняття рішення у вигляді юрисдикційного акта; д) розмаїття органів здійснення адміністративної юрисдикції [2, 17-18]. О. Кузьменко, окрім наявності конфлікту між учасниками правовідносин, вважає обов'язковими ознаками: змагальність сторін при розгляді справи; обов'язкову наявність рішення у вигляді правового акта; специфічне коло суб'єктів, уповноважених розглядати відповідну категорію справ; більш конкретизовану нормативну регламентацію порядку процесуальної діяльності останніх [3, 262].

Знову ж таки, не акцентуючи увагу на плюралістичності думок з приводу класифікаційного розподілу адміністративного процесу, наведемо думку Т. Коломoeць та Р. Кукурудза, які зазначають, що адміністративна юрисдикція складається з адміністративно-деліктного провадження, дисциплінарного провадження, провадження за скаргами осіб та адміністративно-судочинського процесу [1, 28-29]. Вбачається, що із вказаним твердженням шановних вчених, виходячи із загального аналізу ознак адміністративної юрисдикції та спеціальних ознак відповідних її складових, можна цілком погодитись. Саме до юрисдикційної частини і можна віднести провадження в справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, оскільки воно є різновидом адміністративно-деліктного провадження.

Адміністративно-деліктне провадження по застосуванню виправних робіт, як і будь-який інший різновид провадження щодо застосування адміністративного стягнення, включає декілька стадій, які змінюють одна одну. Слід зазначити, що в питанні щодо виділення стадій адміністративно-деліктного процесу, їх кількості та змісту в адміністративно-правовій науці існує значна кількість думок та пропозицій, які навіть можна, згрупувати. Одна група вчених (наприклад, В. Авер'янов, М. Тищенко, Ю. Битяк, В. Богуцький, Т. Коломoeць, Р. Кукурудз та інші) пропонує виділяти чотири стадії: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення; 3) оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання рішення, застосування адміністративного стягнення [3, 280; 4, 519; 5, 202; 2, 166; 6, 101-102; 1, 78-79]; інша (зокрема І. Голосніченко, М. Стахурський та Н. Золотарьова та інші) – п'ять, при цьому в самостійну стадію вченими виділяється попереднє адміністративне розслідування [3, 280-281; 8, 27].

Задля забезпечення відповідності назви стадії та її змісту, охоплення всього провадження логічним вбачається, на підставі врахування варіантів, запропонованих вченими-адміністративістами в різні періоди, виділяти наступні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, а саме: а) порушення провадження та адміністративне розслідування; б) розгляд справи та прийняття постанови; в) оскарження або опротестування постанови (факультативна стадія); г) виконання постанови. При цьому кожна стадія включає певні етапи, а також процесуальні дії, які виступають «первинними складовими адміністративного провадження» [4, 489].

Фундаментальною основою провадження в справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, є принципи. А. Комзюк цілком слушно зазначає, що принципам відповідного провадження, як і провадження в справах про адміністративні правопорушення взагалі, у чинному КпАП України – основному кодифікованому адміністративно-деліктному акті, увага приділена недостатня [8, 617]. На його думку, і його варто підтримати, основу провадження повинні насамперед становити такі вихідні положення й організаційно-правові засади, які базуються на нормах Конституції і закріплені безпосередньо в законодавстві про адміністративні проступки у вигляді норм права, що визначають зміст і форму всього провадження, захищаючи при цьому права і свободи громадян, інтереси держави [8, 618]. Повинен бути принципово новий підхід до визначення системи принципів відповідного провадження, при цьому всі принципи повинні бути «робочими, тобто такими, порушення яких тягне незаконність постанови з усіма її наслідками» [8, 618]. Так, наприклад, серед принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, можна

виділити: 1) законність; 2) рівність громадян перед законом і особою, що розглядає справу; 3) презумпція невинуватості; 4) встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; 5) публічність (офіційність); 6) гласність (відкритість) розгляду справи; 7) безпосередність, самостійність і незалежність суду в прийнятті постанови; 8) національна мова провадження; 9) відповідальність державних органів за належне виконання процесуальних дій; 10) економність; 11) простота; 12) оперативність.

Провадження, що становить предмет даного дослідження, передбачає вирішення наступних завдань: своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст.245 КпАП України). У КпАП України закріплені завдання провадження взагалі в справах про адміністративні правопорушення, однак вони в повному обсязі знаходять свій прояв і для адміністративно-деліктного провадження по застосуванню виправних робіт.

Досліджуване провадження порушується за наявності підстави, в якості якої виступає факт вчинення адміністративного правопорушення (фактична підстава). Однак, як слушно зазначають автори підручника за заг. ред. А. Комзюка, фактичної підстави не завжди достатньо для того, щоб провадження розпочалося, потрібна ще формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про адміністративне правопорушення [9, 46]. Тобто для порушення провадження, окрім підстави, потрібен ще й привід, в якості якого може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілого та інших осіб, повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, повідомлення засобів масової інформації, громадських організацій, а також безпосереднє виявлення порушення уповноваженими особами. Останній привід відрізняється певною специфікою, на наявність якої неодноразово зверталася увага вченими-адміністративістами. Так, серед специфічних ознак безпосереднього виявлення порушення уповноваженою особою виділяють: а) безпосередній розсуд уповноваженої особи ніде не фіксується і тому не завжди підлягає контролю; б) припущення про порушення виникає тільки в свідомості уповноваженої особи. У випадку непідтвердження такого припущення немає потреби офіційного спростування його винесенням будь-якого спеціального документа [9, 46-47]. Враховуючи той факт, що правове значення приводу для порушення провадження полягає в тому, що «він викликає публічну діяльність уповноважених органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про вчинення діяння» [3, с. 283], цілком логічним є порушення у вітчизняній адміністративно-правовій науці питання про можливість і доцільність його нормативного закріплення, тим більше, що в КпАП Російської Федерації (ст.28.1) це здійснено. Слід підтримати О. Кузьменко, що нормативне закріплення приводу порушення провадження, навряд чи є доцільним [3, 284], бо він повинен бути або ж абсолютно абстрактним, або ж містити перерахування всіх можливих носіїв інформації, що потребуватиме внесення постійних змін із плином часу.

КпАП України містить вказівку на матеріальну обставину, за наявності якої справа повинна бути порушена, в якості якої виступають ознаки адміністративного проступку в діях особи (осіб), що і дозволяє зробити припущення, що порушення справи про адміністративне правопорушення, за вчинення якого передбачається застосування виправних робіт, пов'язується з моментом встановлення його ознак та їх документальної фіксації [3, 282]. Під час першої стадії з'ясовуються причини і обставини вчинення правопорушення, виявляються винні, завдана шкода, здійснюється оформлення результатів розслідування і направлення матеріалів для розгляду справи до суду, тобто здійснюється вставлення фактичних обставин справи, їх процесуальне оформлення і передача справи до суду. Саме тому цілком логічним вбачається розподіл першої стадії провадження на етапи: порушення провадження, встановлення фактичних обставин, процесуальне оформлення результатів із передачею їх до суду (адміністративне розслідування). Незважаючи на важливість усіх етапів першої стадії, в адміністративно-правовій науці традиційно цю стадію провадження розглядають у нерозривному зв'язку із підсумковим (хоча є й інші – пояснення, висновки, акти, протоколи) процесуальним документом – протоколом про адміністративне правопорушення (наприклад, роботи З. Гладуна, Ю. Битяка, Н. Хорошак та ін.).

Усі відомості, які повинен містити протокол про адміністративне правопорушення, за вчинення якого передбачається застосування виправних робіт (ст.256 КпАП України), умовно поділяються на три групи: 1) відомості про обставини вчинення адміністративного правопорушення (місце, дата, сутність проступку, стаття, що передбачає відповідальність за нього, записи про додаткові процесуальні дії (наприклад, у випадку вилучення в порушника предметів або документів); 2) відомості про особу правопорушника (прізвище, ім'я, по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання, місце роботи, документ, що посвідчує особу); 3) відомості щодо форми протоколу (дата, місце складання, прізвище, ім'я, по батькові особи, що його складає, прізвище, ім'я, по батькові свідків, потерпілих, якщо вони є, підписи осіб (особи, що складала протокол, особи, щодо якої протокол оформлено, свідків та потерпілих, якщо вони є), позначка про ознайомлення осіб із правами та обов'язками, передбаченими ст.268 КпАП України, у разі відмови від підпису – спеціальний запис).

Протокол є єдиною підставою для подальшого здійснення адміністративно-деліктного провадження по застосуванню виправних робіт. І щодо цього позиції вчених-адміністративістів збігаються (наприклад, роботи А. Комзюка, Т. Коломоець, О. Кузьменко та ін.) [9, 48; 6, 102; 3, 285-286]. Правом складати протокол про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, згідно з законодавством України (ст. 255 КпАП України) наділені: уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ України, органів Державної прикордонної служби України, державні виконавці щодо тих чи інших адміністративних проступків та у випадках, передбачених КпАП України. Більшість повноважень щодо порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, сконцентровано в органів внутрішніх справ. Завершальним етапом першої стадії адміністративно-деліктного провадження по застосуванню виправних робіт є направлення протоколу в справі до суду для розгляду (ст.257 КпАП України), окрім випадків, якщо виникають обставини, що виключають провадження (ст.247 КпАП України).

Справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, розглядаються винятково в судовому порядку (ст.221 КпАП України). Справи розглядаються за місцем вчинення адміністративного правопорушення (ч.1 ст.276 КпАП України), за винятком адміністративних правопорушень, передбачених ч.3 ст.178 КпАП України, які можуть розглядатися або за місцем вчинення адміністративного правопорушення, або за місцем проживання порушника, що і визначає територіальну підсудність. Строки розгляду таких справ, згідно з ст.277 КпАП України, дорівнюють: одній добі, трьом дням, п'яти дням або ж п'ятнадцяти дням. Більшість справ повинна розглядатися досить оперативно, і в цьому контексті цілком логічно виглядає пропозиція щодо зменшення строку розгляду справ про адміністративні правопорушення, у тому числі за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, з максимального п'ятнадцятиденного до п'ятиденного строку, тим самим сприяючи посиленню ефекту, перш за все психологічного, впливу виправних робіт на правопорушника.

Розгляд цієї категорії справ, є центральною стадією провадження, оскільки на цій стадії суддя повинен остаточно вирішити всі питання і прийняти підсумковий правозастосовчий документ – постанову, в якій або ж визнати особу винною і обрати щодо неї вид адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт, або ж закрити провадження. При цьому саме від цієї стадії буде залежати, багато в чому, або наявність чи відсутність стадії оскарження (опротестування) постанови та виконання постанови, ефективність і реальність застосування адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт, тобто виконання постанови. Ст.ст.278-286 КпАП України детально регламентують засади розгляду справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, усіх етапів цієї стадії: підготовки справи до розгляду, слухання справи, прийняття постанови, доведення її до відома (хоча існує і дещо інша точка зору в адміністративно-правовій науці, а саме – існує три етапи, і доведення постанови до відома є складовою третього етапу [9, 56], що, по суті, істотного значення немає, бо всі ці процесуальні дії здійснюються в межах однієї стадії.

Саме під час цієї стадії, на підставі дослідження всіх доказів, суддя повинен у разі визнання особи винною у вчиненні адміністративного правопорушення, при обранні адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт, з'ясувати адекватність виду і розміру цього адміністративного

стягнення характеру адміністративного правопорушення, наявність реальних можливостей застосування виправних робіт (стан здоров'я, місце роботи, заробітну плату тощо) із тим, щоб забезпечити досягнення мети цього адміністративного стягнення. Друга стадія провадження, її послідовність збігається в загальних рисах із змістом інших видів правозастосовчої діяльності. І на це роблять вказівку О. Бандурка та М. Тищенко. Так, у теорії права відомо три системи правозастосовчих операцій, які об'єднуються в три основні етапи: 1) з'ясування фактичних обставин справи, що поєднує дії, пов'язані з аналізом усіх даних, доведення їх повноти та достовірності; 2) вибір та аналіз правової норм, що знаходить прояв у встановленні часу її прийняття, юридичної сили, характеру припису тощо; 3) прийняття рішення в справі, яке є правозастосовчим документом [2, 173]. О.Бандурка і М. Тищенко роблять слушний висновок, що дії суб'єкта адміністративної юрисдикції, який розглядає справу про адміністративне правопорушення, у тому числі за вчинення якого передбачається застосування виправних робіт, спрямовані на встановлення складу і характеру правопорушення, особи правопорушника, а також причин та умов, що сприяють неправомірному діянню, таким чином вони органічно охоплюються вищезазначеними етапами [2, 179].

Завершується судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається застосування виправних робіт, прийняттям постанови. Незважаючи на те, що в ст. 284 КпАП України визначено, що за змістом може існувати три види постанов, однак, враховуючи той факт, що виправні роботи не можуть застосовуватися до осіб, які не досягли повноліття, відповідно мова може йти лише про можливість судді прийняти один із двох видів постанов: а) про застосування (накладення) виправних робіт із чітким визначенням відсотків відрахувань, строку і місця відбування; б) про закриття справи (у випадку оголошення усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу, або передачі їх прокурору, органу досудового слідства чи дізнання, або наявності обставин, які виключають провадження в справі). Якщо ж особа визнана винною і в санкції статті, яка передбачає відповідальність за вчинення нею адміністративного правопорушення, в якості адміністративного стягнення зафіксовано виправні роботи, суддя може обрати цей вид адміністративного стягнення, конкретизувавши положення адміністративно-деліктного законодавства стосовно певної особи, правопорушення, характеру діяння, обставин справи. Постанова, як і будь-який правозастосовчий документ, повинна містити певні реквізити (ч.2 ст.283 КпАП України), оголошуватися негайно після закінчення справи (ч.1 ст.285 КпАП України). Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено, а також на прохання потерпілого і йому. Копія вручається під розписку. У разі, якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка в справі (ч.3 ст.285 КпАП України). Окрім того, по справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.51 КпАП України, копія постанови доводиться до відомо органу внутрішніх справ України, що надіслав протокол до суду (ст.286 КпАП України).

Третя стадія провадження, що досліджується, є факультативною, залежить від прояву ініціативи певних осіб, виступає «загальною важливою гарантією дотримання законності і обґрунтованості застосування виправних робіт» [2, 176]. Слід зазначити, що судовий порядок оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення є новим для адміністративно-деліктного процесу, оскільки він був запроваджений лише восени 2008 року. У цьому контексті слід навести та підтримати точку зору О. Колотило, який зазначає, що внесеними змінами до ст.294 КпАП України Українська держава продемонструвала свою готовність ... наблизити своє законодавство до європейських стандартів та забезпечити громадянам права і свободи, передбачені Конституцією України [10, 119]. Цієї ж думки дотримуються й О. Курило та С. Биля, [11, 38]. Відповідно до ст. 294 КпАП України (в новій редакції), постанова судді в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або на неї може бути внесено протест прокурора протягом десяти днів із дня винесення постанови. Апеляційна скарга, протест прокурора, подані після закінчення цього строку, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо в поновленні строку відмовлено. Апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом із справою у відповідний апеляційний

суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею судової палати апеляційного суду в кримінальних справах протягом двадцяти днів із дня надходження справи до суду.

Таким чином, адміністративно-деліктне провадження по застосуванню виправних робіт можна визначити як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами низку послідовних дій уповноважених державних органів (посадових осіб), які здійснюються стадійно і спрямовані на виявлення адміністративних правопорушень, а також оформлення матеріалів про них, розгляд і вирішення справ, у тому числі і про застосування виправних робіт, перегляд постанов по справах унаслідок оскарження або опротестування, а також їх виконання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоєць Т.О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики / Т.О. Коломоєць, Р.О. Кукурудз. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. – 254 с.
2. Бандурка А.М. Административный процесс: учеб. для вузов / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 333 с.
3. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Административное право Украины: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук и др]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
6. Адміністративне право України: навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2007. – 216 с.
7. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки / І.Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова // Право України. 2002. – № 2. – С. 26-30.
8. Виконавча влада і адміністративне право/ За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – 668с.
9. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч.посібник/ За заг. ред. А.Т. Комзюка. – Харків: Ун-т внутр.справ, 1998. – 78 с.
10. Колотило О. Апеляційне оскарження постанови судді у справах про адміністративне правопорушення потребує удосконалення / О. Колотило // Право України. – 2009. – № 8. – С. 119-122.
11. Курило О. Апеляція на постанову суду про адміністративне правопорушення: перші кроки – перші проблеми / О. Курило, С. Биля // Юридична Україна. – 2009. – № 4. – С. 36-38.