

ГУРЖІЙ А.В.

к.ю.н., старший викладач кафедри правознавства Інституту суспільства Київського університету ім. Бориса Грінченка, м. Київ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ СТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

У вітчизняній правовій науці домінує підхід, згідно з яким аналіз окремих адміністративних проваджень здійснюється шляхом розгляду їхніх стадій – *послідовно здійснюваних комплексів процесуальних дій, об'єднаних за змістом, функціональною спрямованістю та колом учасників*. Методологічна обґрунтованість такого підходу є беззаперечною.

Значення стадій обумовлене, насамперед, тим, що вони відображають логічну послідовність розвитку адміністративного процесу. Кожна стадія має чітко визначене процесуальне призначення. Процесуальні дії на кожній стадії об'єднані спільними цілями, котрі, в свою чергу, служать загальній меті провадження. Кожна стадія характеризується певними особливостями, пов'язаними із строками реалізації та формою здійснення охоплених нею процесуальних дій, складом учасників, їхнім правовим статусом, оформленням прийнятих рішень тощо. Розкриття змісту стадій провадження, з одного боку, дозволяє розглянути його в усій повноті, послідовності та динаміці розвитку, з іншого – дозволяє акцентувати увагу на локальних проблемах, котрі виникають у ході процесуальної діяльності.

“Обов’язкова наявність регламентованих законом стадій адміністративного провадження є загальною процесуальною гарантією, яка детермінує діяльність публічної адміністрації – пише О.В.Кузьменко [1, с. 146, 147]. Процесуальні стадії є важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з проваджень та адміністративного процесу загалом, – додає М. М. Тищенко [2, с. 213]”. “Саме через стадії, через їх аналіз розкривається зміст адміністративних проваджень. Розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає проаналізувати кожну з його стадій”, – резюмує В.К.Колпаков [3, с. 330].

Утім, не зважаючи на загальне визнання стадійності адміністративного процесу, сучасні правники вже багато років не можуть дійти згоди щодо кількості, змісту й характеру стадій провадження в справах про адміністративні проступки.

Зокрема, А. Б. Агапов виокремлює тільки дві стадії провадження в справах про адміністративні проступки: процедурну та виконавчу [4, с. 233, 234]”.

Виходячи з тристадійної концепції адміністративно-деліктного провадження, О. Рябченко та І Яценко розрізняють: стадію складання протоколу про адміністративне правопорушення; стадію розгляду справи по суті та прийняття у ній рішення; стадію оскарження прийнятого рішення.

На думку В.Б.Авер'янова, адміністративно-деліктне провадження складається з чотирьох основних стадій: порушення справи про адміністративний делікт та її адміністративне розслідування; розгляд справи та винесення в ній рішення; оскарження (опротестування) рішення в справі та його перегляд; виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Чотири стадії провадження в справах про адміністративні проступки виділяє і М.В.Завальний, який водночас демонструє дещо відмінний погляд на їхню послідовність. З точки зору цього автора, стадія оскарження рішення в справі носить факультативний характер, а відтак – повинна слідувати за стадією його виконання [5, с. 208].

Д.М.Бахрах, А.П.Коренев, І.А.Картузова, Л.В.Коваль та С.Г.Стеценко вважають, що провадження в справах про адміністративні проступки характеризується наявністю щонайменше п'яти стадій. При цьому названі вчені дійшли згоди тільки щодо кількості стадій адміністративно-деліктного провадження – їх зміст розуміється ними по різному. В узагальненому вигляді п'ятиелементну класифікацію стадій можна викласти наступним чином: 1) стадія порушення справи (Д.М.Бахрах, А.П.Коренев, І.А.Картузова, С.Г.Стеценко), адміністративне розслідування за фактом проступку (Л.В.Коваль); 2) з'ясування фактичних обставин справи (Д.М.Бахрах, А.П.Коренев), порушення справи про адміністративний проступок (Л.В.Коваль), розгляд справи (С.Г.Стеценко), адміністративне розслідування (І.А.Картузова); 3) розгляд справи (А.П.Коренев), розгляд справи, прийняття у ній рішення, доведення його змісту до відома заінтересованих осіб (Д.М.Бахрах, І.А.Картузова, Л.В.Коваль), прийняття рішення у справі (С.Г.Стеценко); 4) винесення рішення по справі (А.П.Коренев), перегляд постанови в справі (Д.М.Бахрах, І.А.Картузова), оскарження постанови в справі в порядку нагляду (Л.В.Коваль), виконання рішення (С.Г.Стеценко) 5) виконання рішення в справі (Д.М.Бахрах, І.А.Картузова, Л.В.Коваль, А.П.Коренев), оскарження чи опротестування рішення в справі (С.Г.Стеценко) [6, с. 269, 270; 7, 272].

Апелюючи до чинного законодавства, правозастосовної практики та сучасних наукових досліджень, В.К.Колпаков, О.К.Черновський і В.В.Гордєєв поділяють провадження в справах про адміністративні

проступки на шість окремих стадій, котрі складаються з 19 етапів. З погляду цих учених, даний тип провадження включає стадії: порушення справи, адміністративного розслідування, розгляду справи, винесення постанови, перегляду постанови, виконання постанови [8, с. 13].

І, нарешті, російський правник В.А.Юсупов вирізняє сім стадій адміністративно-деліктного провадження: 1) порушення справи; 2) збір і вивчення потрібної інформації; 3) попереднє вивчення матеріалів справи; 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню; 5) розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; 6) розгляд скарг та прийняття кінцевого рішення; 7) виконання рішення в справі [9, с. 34, 35].

З приводу широкої різноманітності поглядів на структуру провадження в справах про адміністративні проступки варто сказати таке. У переважній більшості випадків відмінності між різними науковими підходами не мають принципового характеру, тож вони не повинні протиставлятися один одному. Широкий спектр уявлень про стадійність адміністративно-деліктного провадження зумовлений особливостями авторських поглядів на сутність процесуальних стадій, їх іманентні ознаки, юридичну природу та фактичний зміст. Виділення певної кількості стадій немало залежить і від предмету наукового дослідження. Цілком очевидно, що дослідники питань відповідальності за проступки, котрі передбачають спрощену процедуру розгляду, виділяють меншу кількість стадій, ніж ті, хто займається проблематикою адміністративних проваджень в судах.

Словом, майже всіляка науково обґрунтована точка зору про структуру адміністративного провадження має право на життя. Залежно від завдань конкретного наукового дослідження, можна збільшувати або зменшувати число його стадій, можна виділяти в них різну кількість етапів, можна по різному їх називати. Головне, щоб виділені стадії максимально повно і точно відображали сутність адміністративного провадження, розкривали зміст всіх процесуальних дій та операцій, котрі реалізуються в ході його перебігу.

Разом з тим, при виділенні структурних елементів адміністративного провадження дуже важливо дотримуватись правил формальної логіки, юридичних аксіом та усталених поглядів на ті або інші процесуальні явища. Як свідчить аналіз, далеко не всі науковці суворо слідують цьому правилу.

На наш погляд, великою мірою дискусійності характеризуються ідеї, щодо виділення в адміністративному провадженні окремої “процедурної” стадії, щодо відсутності в ньому стадії виконання, щодо існування стадій, котрі не передбачають складання правозастосовного акту, щодо реалізації стадії оскарження (опротестування) після стадії виконання рішення в справі та ін.

Зокрема, цілком очевидно, що надмірне узагальнення процесуальних стадій, зведення їх до процедурного та виконавчого “блоків” не дозволяє сформулювати чіткого уявлення про структуру адміністративного провадження та зміст його окремих складових. Більш того, виокремлення, так званої, “процедурної” стадії суперечить традиційному уявленню про адміністративну процедуру, як: “урегульований процесуальними нормами порядок вирішення адміністративних справ, не пов’язаних із застосуванням заходів примусу [10, с. 84]”. З нашої точки зору, зводити самостійний вид адміністративного процесу (до того ж, неюрисдикційний) до рамок окремої стадії адміністративно-деліктного провадження – недоцільно, як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Неможливо погодитись і з думкою про те, що провадження в справах про адміністративні проступки завершується прийняттям правозастосовного акту та не охоплює стадію його виконання. Головним аргументом на користь даного підходу його прибічники вважають той факт, що, згідно із сучасною парадигмою адміністративного процесу, в його структурі поряд з нормотворчим, контрольним, реєстраційним, деліктним та іншими видами проваджень виділяється провадження з примусового виконання адміністративних рішень (виконавче провадження). Зважаючи на існування самостійного виконавчого провадження, ними заперечується можливість виділення “виконавчих” стадій у решті адміністративних проваджень.

Між тим, за статистикою, основна маса (понад 65%) постанов у справах про адміністративні проступки виконуються громадянами добровільно. Відповідні процесуальні дії не носять примусового характеру, а тому – не можуть охоплюватись рамками виконавчого провадження. Таким чином, їх виключення зі структури адміністративно-деліктного процесу видається необґрунтованим і недоцільним. Адже, по суті це означатиме до того, що стадія добровільного виконання стягнень буде винесена за межі всіх існуючих проваджень, не охоплюватиметься більшістю галузевих досліджень та надовго “випаде” з поля зору науковців і практиків.

З урахуванням викладених міркувань, вважаємо за доцільне виділити п’ять основних стадій адміністративно-деліктного провадження:

- 1) попередній аналіз ситуації та порушення справи;
- 2) адміністративне розслідування;
- 3) винесення судового рішення в справі;
- 4) оскарження/опротестування рішення в справі;
- 5) виконання рішення в справі.

Звісно, при розгляді конкретних адміністративних справ можуть мати не всі зазначені стадії, а лише деякі з них. Суворо кажучи, обов’язковий характер носять лише перші три стадії. Решта – втілюються не завжди і є факультативними. Тим не менш, без їхнього аналізу неможливо сформулювати цілісне уявлення про

адміністративно-деліктне провадження, про його зміст, структуру та логічний порядок реалізації. Викладене зумовлює необхідність детального розгляду всіх стадій провадження (як основних, так і факультативних) у їх хронологічній послідовності.

Список використаних джерел:

1. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
- 2 Завальний М. В. Сутність та зміст адміністративно-деліктного провадження / М. В. Завальний // Митна справа. – 2011. – № 2 (74). – Ч. 2. – С. 204-209.
- 3 Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
- 4 Административное право Украины : [учебник] / [Кивалов. С. В., Аверьянов В. Б., Додин Е. В. и др.] ; под. ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2005. – 880 с.
- 5 Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : [учебное пособие] / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Урал. ун-т, 1989. – 201 с.
- 6 Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 142 с.
- 7 Коваль Л. В. Адміністративне право України. Загальна частина : [курс лекцій] / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
- 8 Колпаков В. К. Порухення правил дорожнього руху: колізійність новел і правове регулювання : [монографія] / Колпаков В. К., Черновський О. К., Гордєєв В. В. – Чернівці : Чернівецький національний університет, 2010. – 328 с.
- 9 Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1979. – 136 с.
- 10 Беленчук А. І. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / А. І. Беленчук. – К. : Видавництво АСК, 2004. – 174 с.