

УДК 34

*В. В. Хомутянський,  
викладач, Університет Державної фіскальної служби України*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*V. V. Khomutianski  
Lecturer, University of the State Fiscal Service of Ukraine*

### **TOPICAL ISSUES OF LEGAL REGULATION OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES**

*Стаття присвячена виявленню проблемних питань правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення та розробці пропозицій щодо шляхів їх вирішення. Підтримано думку про необхідність розробки концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб та її реалізації у проекті відповідного Кодексу.*

*Ключові слова: провадження у справах про адміністративні правопорушення, правове регулювання*

*Статья посвящена выявлению проблемных вопросов правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях и разработке предложений по их решению. Поддержано предложение о необходимости разработки концепции административной ответственности юридических лиц и ее реализации в проекте соответствующего Кодекса.*

*The article is devoted to defining the issues of legal regulation of proceedings in cases of administrative offences and the development of proposals for ways to solve them. Supported by the opinion of the need to develop the concept of the administrative responsibility of legal persons and of its implementation in the corresponding code.*

*Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, правовое регулирование.*

**Keywords:** *proceedings on administrative offences, the rights.*

**Постановка проблеми.** Дослідження актуальних питань правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється з метою обґрунтування напрямків і конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства. У цьому контексті особливого значення набувають правові позиції Конституційного Суду України, які містяться у рішеннях єдиного органу конституційної юрисдикції про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст.150 Конституції України [1]).

Саме такий підхід до вирішення вказаної проблеми обумовлений тим завданням, яке вирішується в процесі здійснення провадження у справах про адміністративні проступки і стосується процесуальної форми

реалізації адміністративної відповідальності, що полягає у накладенні адміністративних стягнень, які суттєво обмежують права громадян, а тому потребують гарантій їх застосування у точній відповідності до закону. Такими гарантіями є належний рівень правового регулювання, з одного боку, а, з іншого – здійснення правозастосовної діяльності на засадах принципів верховенства права, законності.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Науковий доробок вчених, предмет якого склали проблеми розвитку процесуальної частини науки адміністративного права, розвитку адміністративно-деліктних відносин представлений роботами: Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Е.Ф. Демського, Л.В. Ковалю, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенка, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, Х.П. Ярмачі та інших. Разом з тим, сучасне оновлення чинного законодавства, існуючі правові проблеми обумовлюють актуальність опрацювання проблем правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Мета статті** – виявити проблемні питання правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення та запропонувати шляхи їх вирішення.

**Викладення основного матеріалу.** Звернення до правових позицій Конституційного Суду України, що містяться у рішеннях, прийнятих з 1997 року, коли було прийняте Судом перше рішення і по теперішній час свідчить, що по питаннях конституційності окремих норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було прийнято 5 рішень і 10 ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження. З 5 рішень більшість – 3 рішення – стосувалась неконституційності окремих положень КУпАП. Одним рішенням було надано правову позицію у справі щодо відповідальності юридичних осіб – Рішення від 30.05.2001 №7-рп/2001 «У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб)» [2]. Саме цьому рішенням надана особлива увага, оскільки у мотивувальній частині наведено доктринальні підходи вчених та офіційна позиція єдиного органу конституційної юрисдикції відносно найбільш дискусійного на сьогодні питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб.

Конституційний Суд України зазначав, що притягнення до юридичної відповідальності має здійснюватись у певному порядку, на підставі процесуальних норм, що регламентують провадження у справі про порушення юридичними особами норм законодавства. Його аналіз дає підстави стверджувати, що лише в прийнятих останнім часом законах України, які встановлюють відповідальність юридичних осіб у публічних сферах, зокрема в законах про банки і банківську діяльність, про захист економічної конкуренції, процесуальні норми стали органічною частиною законодавства про юридичну відповідальність [2].

Ця правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції має принципове значення для опрацювання окремого законодавства, якими було би встановлено відповідальність юридичних осіб, перелік проступків та санкції за їх вчинення, а також процедуру притягнення до відповідальності.

У чинному адміністративно-процесуальному законодавстві склади адміністративних проступків, що вчиняються юридичними особами, містяться у численних законодавчих актах, однак процесуальний порядок здійснення адміністративно-деліктних проваджень стосовно таких осіб закріплені на рівні підзаконних нормативних актів. Так, процесуальний порядок притягнення до відповідальності у сфері містобудівної діяльності, відповідно до частини 1 статті 4 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [3], визначено Кабінетом Міністрів України у Постанові від 6 квітня 1995 р. № 244 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [4] (далі – Порядок № 244), якою встановлено строки притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (пункт 6 - штраф за правопорушення може бути накладено на суб'єкта містобудування протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше ніж через три роки з дня його вчинення), обставини, що виключають провадження у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності (пункт 8), зазначено про обов'язок складення протоколу про правопорушення у сфері містобудівної діяльності (пункт 9), його зміст (пункт 12), процесуальний порядок його складення (пункти 10, 11, 13-15), порядок розгляду справи (пункти 16-29) та інші процедурні питання провадження у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [5], державно-владні повноваження, якими наділені посадові особи апарату Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень, стосуються не тільки здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, але й застосування заходів примусу: безперешкодного входження до приміщень підприємств, установ та організацій під час проведення перевірок та розслідувань за заявами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, за умови пред'явлення службового посвідчення і документів, що підтверджують проведення перевірки чи розслідування (п. 3 ч. 2 ст. 15); проведення огляду службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання - юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами чи джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження (п. 5 ч. 2 ст. 15) та інші. Вказані посадові особи мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення (п. 9 ч. 2 ст. 15). Законом України «Про Антимонопольний комітет України», законодавством про захист економічної конкуренції встановлено

процесуальні засади діяльності щодо виявлення, запобігання та припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, що впливає з приписів статей 23, 23-1 вказаного Закону. Серед процесуальних повноважень, пов'язаних із вирішенням питання про притягнення до відповідальності, слід відзначити такі як: а) розгляд заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведення розслідування за ними; б) розгляд справ про адміністративні правопорушення.

Іншим прикладом може бути законодавство про ціни і ціноутворення [6]. За порушення законодавства у сфері ціноутворення передбачено застосування адміністративної відповідальності (статті 165-2, 188-3 КУпАП [7]), а також адміністративно-господарських санкцій, відповідно до Господарського кодексу України (далі – ГКУ) [8].

У зв'язку з цим не можна оминати наукові здобутки у напрямку доведення адміністративно-правової природи адміністративно-господарських санкцій. О. П. Рябченко, аналізуючи правову природу адміністративно-господарських санкцій, передбачених статтею 239 ГКУ, зазначає про притаманність їм таких ознак адміністративної відповідальності як публічний державно-обов'язковий характер, наявність органів адміністративної юрисдикції, особливий порядок притягнення до відповідальності, встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальність за них. У зв'язку з цим дослідниця звертається до доктринальних положень, сформульованих В. Б. Авер'яновим про те, що адміністративну відповідальність юридичної особи не можна розглядати ані як відповідальність посадових осіб, ані як відповідальність колективу організації. Це – нове явище у сфері адміністративно-правового регулювання [9, с. 471]. О. П. Рябченко пропонує виділити декілька різновидів адміністративних проступків суб'єктів господарювання, відмінних від традиційних уявлень про підстави адміністративної відповідальності фізичних осіб. Маються на увазі такі суттєві особливості адміністративних проступків суб'єктів господарювання: наявність об'єктивної винуватості діяння, складність правопорушення, наявність правопорушення з виділеним суб'єктом [9, с. 474-477]. Як наслідок теоретичного аналізу, сформульована пропозиція про встановлення окремого процесуального порядку застосування адміністративно-господарських санкцій, відмінного від існуючого на цей час і визначеного Господарським процесуальним кодексом України, іншими законодавчими актами [10].

Таким чином, проблема формування концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб не втратила актуальності, порівняно із тими напрацюваннями, які були зроблені В. Б. Авер'яновим, Ю. П. Битяком, іншими дослідниками, зокрема - О. Т. Зимою, Д. М. Лук'янцем, І. Й. Слубським.

Порівняльний аналіз процедур притягнення до адміністративної відповідальності встановлений КУпАП та Порядком № 244 дає підстави стверджувати про їх принципову схожість та аналогічність. Причому закріплення на рівні підзаконних нормативних актів процедури притягнення до адміністративної відповідальності є неприпустимим для демократичної та правової держави у зв'язку з чим постає питання про створення кодифікованого законодавчого акту, назвою якого може бути «Кодекс України про адміністративну відповідальність юридичних осіб». Саме визнання відповідальності юридичних осіб як адміністративної ґрунтується, насамперед, на адміністративно-правовому характері процедур її реалізації, про що зауважував Конституційний Суд України, а також здобутках вчених-адміністративістів, які опрацьовували концепцію адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Так, проект Адміністративно-деліктного кодексу України був запропонований Д. М. Лук'янцем. Дослідник доводив підхід, за яким законодавство України про адміністративну відповідальність мало складатись не тільки з цього Кодексу, а й з інших законів, що передбачають адміністративну відповідальність. Суб'єктом адміністративної відповідальності було визначено фізичну особу та передбачено окремою статтею вину юридичної особи, обставини, що виключають адміністративну відповідальність юридичної особи [11, с. 212-217]. Однак, доцільно запропонувати розробку і прийняття двох проектів: проект Кодексу про адміністративні проступки і проект Кодексу про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Необхідність розмежування адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб визначена різницею їх правового статусу, що має бути враховано при встановленні підстав та процедури притягнення до відповідальності.

Виділяючи прогалини адміністративно-процесуального законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, слід вказати про необхідність вдосконалення регулювання прав потерпілого, свідків у зв'язку з їх невизначеністю в КУпАП.

Серед заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачено доставлення. Згідно зі ст. 259 КУпАП, метою доставлення порушника є складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим. У ч. 8 ст. 259 КУпАП йдеться, що доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк. Проте у законодавстві не встановлено, яким чином повинен визначатися такий строк і яка допустима максимальна його тривалість [12].

Також варто погодитись із думкою про те, що оскільки основна мета доставлення порушника (крім випадків доставлення підозрюваних у вчиненні злочину) – складення протоколу про адміністративне правопорушення, це означає, що в результаті кожного доставлення має складатися такий протокол, якщо ж протокол не було складено, можна зробити висновок про незаконність доставлення [13, с. 63].

У пункті 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про строки адміністративного затримання від 11.10.2011 №10-рп/2011 зазначено про те, що законодавець залишив поза сферою свого регулювання питання щодо строків складення протоколу про адміністративне правопорушення та його надіслання до органу чи посадової особи, уповноважених розглянути справу про таке правопорушення і винести відповідну постанову, залишивши цим самим за органами (посадовими особами), уповноваженими реагувати на адміністративні правопорушення, право на власний розсуд визначати такі строки, чим створено підґрунтя для можливих зловживань з боку останніх [12].

Враховання правової позиції єдиного органу конституційної юрисдикції дозволяє зазначити про необхідність внесення змін до статті 256 КУпАП, спрямованих на встановлення строку, протягом якого має бути складений протокол у справі про адміністративне правопорушення. При розробці пропозицій слід врахувати ту обставину, що у протоколі зазначаються обставини, на підставі яких має бути прийняте рішення у справі про адміністративне правопорушення у формі постанови про накладання адміністративного стягнення чи іншого рішення. Це означає необхідність регламентації строків не тільки складання протоколу, а й процедур збору доказів, доказування. Можливо, вирішення цієї проблеми і є необхідним, але, як вдається у тих випадках, коли вчинене адміністративне правопорушення завдає значної шкоди, має підвищений ступінь суспільної небезпеки. Наприклад, вказане стосується адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією (Глава 13-А), дрібного хуліганства (стаття 173 КУпАП) та інших. У такому разі чітка законодавча регламентація процедур, строків здійснення провадження у цих категоріях справ набуває особливого значення, адже перелічені та інші порушення тяжіють до кримінальних злочинів.

У такому контексті цілком логічним вдається існуюча пропозиція вчених про формування проекту Кодексу про адміністративні проступки, в якому мають бути усунені наступні проблеми правового регулювання доставлення порушника та адміністративного затримання, а також оскарження застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Висновки.** Таким чином, серед проблемних питань, які потребують вирішення на концептуальному рівні, слід вказати, насамперед, питання вдосконалення правового регулювання відносин у сфері застосування адміністративної відповідальності. Вказане означає приєднання до наукової думки щодо розробки концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб та її реалізації у проекті відповідного Кодексу. Цей Кодекс доцільно розробити окремо від Кодексу України про адміністративні правопорушення. При опрацюванні проекту цього нормативно-правового акту доцільно врахувати вже існуючі норми, які містяться у ряді законів і якими визначено особливості правосуб'єктності суб'єктів застосування заходів відповідальності до юридичних осіб, розміри штрафів та інших заходів, які застосовуються до порушників, процедуру застосування та інші.

#### **Список літератури.**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. У справі про відповідальність юридичних осіб: Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. №7-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 24. — Ст. 1076.
3. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР (зі змінами)// Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411
4. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: постанова Кабінету міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244 (зі змінами) // Зібрання постанов Уряду України, 1995, N 7, ст. 164
5. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.
6. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 № 507-VI (зі змінами)// Офіційний вісник України. — 2012. — № 58. — Стор. 11. — Стаття 2309.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (зі змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до N 51. — Ст. 1122.
8. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № № 18,19-20,21-22. — Ст. 144.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / [голов. редкол. Авер'янов В. Б. [та ін.]. — К.: Юрид. думка, 2007.- Т. 1.: Загальна частина. — 2007. — 592 с.
10. Рябченко О. П. Сутність адміністративно-господарських санкцій / О. П. Рябченко // Вісник Верховного Суду України. — 2009. — № 2 (102). — С. 37–40.
11. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: моногр. / Лук'янець Д. М. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 220 с.
12. У справі про строки адміністративного затримання: Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2011 р. №10-рп/2011// Офіційний вісник України. — 2011. — № 84. — Ст. 3089.

13. Галабурда Н. А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Галабурда Надія Анатоліївна; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 218 с.

#### References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "The Constitution of Ukraine" dated June 28, 1996, No. 254к / 96-ВР (as amended), *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 30, p. 141.
2. Constitutional Court of Ukraine (2001), Decision of the Constitutional Court of Ukraine "In the case of the liability of legal persons", *Oficijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 24, p. 1076.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "On liability for offenses in the field of urban development", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 46, p. 411
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (1995), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for imposing fines for offenses in the field of urban development activity", *Zibrannia postanov Uriadu Ukrainy*, vol. 7, p. 164
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "About the Antimonopoly Committee of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 50, p. 472.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "About prices and pricing", *Oficijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 58, p. 11.
7. Code of Ukraine on Administrative Offenses dated 07.12.1984 No. 8073-X (as amended), *Bulletin of the Verkhovna Rada of the USSR. - 1984. - Appendix to vol. 51, p. 1122*
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "Economic Code of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 18, vol.19-20, vol.21-22, p. 144.
9. Aver'ianov V. B. (2007), *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyj kurs* [Administrative Law of Ukraine. Academic course], vol. 1, Yuryd. dumka, Kyiv, Ukraine, p. 592.
10. Riabchenko, O. P. (2009), "The essence of administrative and economic sanctions", *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy*, vol. 2 (102), pp. 37–40.
11. Luk`ianec, D. M. (2011), *Instytut administratyvnoi vidpovidalnosti: problemy rozvytku* [Institute of administrative responsibility: developmental problems], In-t derzhavy i prava im. V.M. Koreckoho NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine, p. 220.
12. Constitutional Court of Ukraine (2011), Decision of the Constitutional Court of Ukraine "In the case concerning the terms of administrative detention", *Oficijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 84, p. 3089.
13. Halaburda, N. A (2011), "Activities of the militia regarding the application of measures to ensure proceedings in cases of administrative violations", Abstract of Ph.D. dissertation, 12.00.07, Dnipropetr. derzh. un-t vnutr. sprav., Dnipropetrovsk, Ukraine, p. 218.

*Стаття надійшла до редакції 16.03.2018 р*