

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.63>

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ТА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Проць І.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0002-6483-0121
terezu-lev@ukr.net

Проць І.М. Співвідношення законодавств про адміністративне судочинство та про адміністративні правопорушення.

У статті на підставі комплексного системного аналізу розглянуто теоретико-правові засади, які визначають співвідношення законодавств про адміністративне судочинство та про адміністративні правопорушення у контексті адаптації у європейський правовий простір. У дослідженні використано загальнонаукові методи та методи приватно-наукового пізнання – формально-логічний, формально-юридичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, системно-структурний. На основі аналізу чинного законодавства та різних наукових підходів робиться висновок про те, що під адміністративним судочинством слід розуміти форму здійснення правосуддя компетентним судом у адміністративній справі; встановлену процесуальним законом форму діяльності суду відповідно до завдань, принципів, інститутів та норм адміністративного права та процесу, за дотримання правил компетенції, підвідомчості, підсудності, процесуальних прав та гарантій учасників справи та процесу. Зазначено, що взаємозв'язок адміністративного судочинства й провадження у справах про адміністративні правопорушення зумовлено спільною метою – захистом прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин від порушень владних суб'єктів. Вказано на зв'язок адміністративного судочинства з цивільним і господарським процесуальним правом. Вказано, що провадження у справах про адміністративні правопорушення перебуває у компетенції широкого кола суб'єктів адміністративної юрисдикції: судді, колегіальні органи, посадові особи органів публічної влади. Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це юридично владна діяльність уповноважених суб'єктів адміністративного права (суддів, органів, посадових осіб) щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення, що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі. Адміністративне судочинство є галуззю судової діяльності, яка

введена як засіб судового контролю у сфері публічно-правових відносин, що відрізняє адміністративне судочинство від провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративний процес, органи публічної влади, адміністративні суди, захист прав і законних інтересів, судовий розгляд.

Prots I. Correlation of legislation on administrative proceedings and on administrative offenses.

Based on a complex system analysis, the article examines the theoretical and legal principles that determine the relationship between legislation on administrative proceedings and administrative offenses in the context of adaptation to the European legal space. The research used general scientific methods and methods of private scientific knowledge - formal-logical, formal-legal, historical-legal, comparative-legal, and systemic-structural. Based on the analysis of current legislation and various scientific approaches, it is concluded that administrative proceedings should be understood as the form of administration of justice by a competent court in an administrative case; the procedural law-established form of court activity in accordance with the tasks, principles, institutions and norms of administrative law and process, in compliance with the rules of competence, sub-department, jurisdiction, procedural rights and guarantees of the participants in the case and process. It noted that the interrelationship of administrative proceedings and proceedings in cases of administrative offenses determined by a common goal – protection of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities in the field of public legal relations from violations by authorities. The relationship between administrative justice and civil and economic procedural law indicated. It indicated that proceedings in cases of administrative offenses are within the competence of a wide range of subjects of administrative jurisdiction: judges, collegial bodies, officials of public authorities.

Proceedings in cases of administrative offenses are legally authoritative activities of authorized subjects of administrative law (judges, bodies, officials) regarding the resolution of cases of administrative offenses, which carried out in an administrative-procedural form. Administrative proceedings is a branch of judicial activity, which introduced as a means of judicial control in the field of public-legal relations, which distinguishes administrative proceedings from proceedings in cases of administrative offenses.

Key words: administrative responsibility, administrative process, public authorities, administrative courts, protection of rights and legal interests, judicial proceedings.

Постановка проблеми. Адміністративному праву доводиться мати справу з діаметрально протилежними полюсами правових явищ: виконавча влада та правосуддя, матеріальне та процесуальне, регулятивне та охоронне, законодавче та підзаконне, державне, регіональне та місцеве. Така різноплановість відносин, що утворюють предмет адміністративного права, має різні у адміністративно-правові суперечки, що вирішуються в різних процедурах, у тому числі різних судових процедурах.

У даний час пов'язані з адміністративним правом справи, що розглядаються в судовому порядку, поділяються на дві основні групи – це адміністративні справи, що виникають з адміністративних правовідносин та справи про адміністративні правопорушення. Дані справи вирішуються судами на підставі законодавства про адміністративне судочинство, законодавства про адміністративні правопорушення та господарсько-процесуальне законодавства. Зазначене ставить необхідність проведення теоретико-правових досліджень з метою підвищення ефективності правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. Важливе значення для розробки проблеми мали праці вчених-правознавців: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, Н.П. Бортник, П.В. Діхтєвського, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, Л.Є. Кисіль, С.В. Ківалова, А.А. Козловського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Н.М. Онщенко, О.І. Остапенка, В.Е. Рубаника, А.О. Селіванова, О.І. Харитонової, Я.М. Шевченко, Ю.С. Шемчущенка та інших. Актуалізація зазначеної проблематики потребує переосмислення наукових поглядів про співвідношення адміністративного судочинства та провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке розглядалося лише з позицій адміністративного процесу та адміністративної юрисдикції або як процесуальна складова інституту адміністративної відповідальності.

Метою статті є дослідження співвідношення законодавств про адміністративне судочинство та про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), який регулює порядок розгляду та вирішення судами адміністративних справ, що виникають з адміністративних правовідносин, не поширюється на провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й на справи, які виникають з публічних правовідносин, але віднесені до компетенції господарських судів [1].

Норми Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), що кореспондують цим положенням, відносять до справ, що виникають з адміністративних правовідносин, справи про притягнення до адміністративної відповідальності (про адміністративні правопорушення) поряд зі справами про оскарження нормативно-правових актів та актів, що містять роз'яснення законодавства та володіють нормативними властивостями; що належить до компетенції Вищого суду з питань інтелектуальної власності; справами про оскарження дій осіб, що зачіпають права та законні інтереси, у сфері підприємницької діяльності; ненормативних правових актів, рішень та дій (бездіяльності) органів, які здійснюють публічні повноваження і їх посадових осіб [2].

У літературі звертається увага на термінологічну суперечність, що простежується у наведених нормах щодо змісту категорії справ, що виникають з адміністративних правовідносин. Господарсько-процесуальне законодавство на відміну від законодавства про адміністративне судочинство, відносить до цієї категорії справи про адміністративні правопорушення. Така нормативна конфігурація досі піддається науковому осмисленню і є предметом дискусії.

Протягом років Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) був єдиним кодифікованим актом, який більшою мірою, ніж інші акти [3], міг розглядатися та розглядався як законодавчий розвиток поняття адміністративного судочинства.

Я. В. Сідей зазначає, що судова юрисдикція була використана ще у 80-х роках минулого століття, коли до компетенції судів загальної юрисдикції було передано розгляд скарг на неправомірні дії органів державної влади, які порушують права громадян [4, с. 198].

В юридичній літературі до 1992 року не було спроб щодо осмислення адміністративного процесу як форми здійснення правосуддя [5, с. 158].

До прийняття КАС України єдиним вірним аналітичним висновком було твердження про те, що адміністративне судочинство – це комплекс встановлених процесуальних правил, закріплених

у Кодексі про адміністративні правопорушення. Певна стійкість думки про те, що КУпАП регулює адміністративне судочинство, не має раціональної основи.

Це тлумачення не безперечно хоча б тому, що правовою основою вирішення справ про адміністративні правопорушення, поряд з КУпАП, був і залишається ГПК, який не сприймався і не міг сприйматися як законодавчу основу адміністративного судочинства.

ГПК України – в основі якої лежить цивільно-процесуальна форма протягом десятиліть справляється з розглядом та вирішенням справ про притягнення до адміністративної відповідальності.

Стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення така невизначеність характерна в частині співвідношення з кримінальним судочинством. На сьогоднішній день, враховуючи інтенсифікований характер законодавчого розвитку адміністративного права, вченим може здатися безглуздим твердження про можливість віднесення провадження у справах про адміністративні правопорушення до сфери цивільного судочинства.

Враховуючи об'єктивні правові реалії, треба визнати, що це не виключено, якщо КАС відкидає провадження у справах про адміністративні правопорушення, а ГПК України був і є реальною процесуальною основою вирішення справ про притягнення до адміністративної відповідальності.

На думку А. А. Куйбіди, це пояснюється тим, що основою формування КАС України є цивільний процесуальний фундамент, так як загальні положення Цивільного процесуального кодексу України протягом довгого терміну служили правовою основою судового розгляду адміністративних справ [6, с. 46].

Цивільна процесуальна форма, у межах якої діють господарські суди, вирішуючи справи про притягнення до адміністративної відповідальності більш розвинена проти процесуальної парадигми, у межах якої діють місцеві загальні суди, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення.

Позиція про відсутність практичної необхідності адміністративного судочинства деструктивна, а думка щодо можливості розгляду всіх справ про адміністративні правопорушення на основі цивільного процесуального законодавства виглядає утопічною.

Нещодавно цивільний процесуальний закон був основою для вирішення скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення. У сучасних правових реаліях майже двадцять років панує позиція Верховного Суду України, згідно з якою Цивільний процесуальний кодекс України не визначає порядку провадження у

справах про адміністративні правопорушення, у тому числі й порядок розгляду скарг на рішення, винесені у справах про адміністративні правопорушення; цей порядок встановлює КАС України [7; 8, с. 67].

Остаточний розрив цивільної процесуальної форми та провадження у справах про адміністративні правопорушення стався з прийняттям КАС України як правової основи розгляду справ про оскарження правозастосовних актів, до яких належать постанови та рішення, що приймаються у справі про адміністративне правопорушення.

На думку П.В. Вовк, у такому контексті адміністративне судочинство розглядається переважно у навчальній літературі та при висвітленні динаміки розвитку правової системи України. Цей підхід до визначення адміністративного судочинства найбільш активно дискутувався на початку 2000-х рр. і став основою для формування концептуальних засад судового захисту прав приватних осіб у публічно-правовій сфері [9, с. 196].

Прийняття КАС України послужило відправною точкою для загальноновизнаного розуміння адміністративного судочинства та визнання як повноцінного самостійного виду судочинства з власною специфікою.

Хоча до прийняття КАС України низці вчених було зрозуміло, що на відміну від цивільного процесу адміністративний процес (адміністративне судочинство) не може повною мірою ґрунтуватися на принципі диспозитивності, що передбачає значну свободу процесуальних дій сторін [10, с. 14].

В умовах невизначеності місця провадження у справах про адміністративні правопорушення у правовій системі можливий інший підхід, відповідно до якого пропонується створити:

- єдиний матеріально-правовий законодавчий кодифікований акт про кримінальні та адміністративні правопорушення (оскільки є подібність соціальної природи, характеру, що дозволяє у кодексі виділити загальну та особливу частини);

- єдиний процесуальний кодифікований акт, який регулює кримінально-адміністративні відносини щодо розслідування справ.

Наведена позиція має реальні підстави, оскільки кримінальна та адміністративна відповідальність за характером є каральною. Їх поєднують правове коріння протиправності, а поділяє ступінь небезпеки кримінальної протиправності [11, с. 509]. Єдина правова природа адміністративної та кримінальної протиправності, що утворює склад кримінального діяння, зближує адміністративну та кримінальну юридичну відповідальність у матеріальному та процесуальному аспектах.

Хоча такий шлях розвитку законодавства виключати не доводиться, цей вибір є малоімовірним. Кримінально-процесуальний закон

представляє налагоджений механізм. Впровадження у правове поле категорії кримінального проступку та відповідної процедури вирішення, концептуально аналогічного провадження у справах про адміністративні правопорушення, неминуче призведе до розбалансування цього механізму та нівелювання концептуальних відмінностей кримінального процесу від цього провадження.

Одним із принципів кримінального процесу є принцип здійснення правосуддя лише судом. Згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) правосуддя у кримінальній справі в Україні здійснюється тільки судом [12].

КПК України регулює не тільки судове провадження, а й досудове провадження. Справи про адміністративні правопорушення поряд із суддями уповноважені розглядати органи та посадові особи.

Органи та посадові особи, хоч і розглядають справи на підставі єдиних, загальних для них і для судів правил провадження у справах про адміністративні правопорушення, діють на інших засадах, хоча не впливає з буквального прочитання норм провадження у справах про адміністративних правопорушеннях. Зокрема принцип змагальності не поширюється на відносини, пов'язані з розглядом зазначених справ органами та посадовими особами.

Процесуальною формою реалізації адміністративної відповідальності як способу охорони правопорядку в публічно-правовій сфері та реакції держави на адміністративне правопорушення має бути тільки слідчий тип юрисдикційного правозастосовного процесу, врегульований КУпАП, виходити з того, що законодавець вважав недоцільним змагальний тип юрисдикційного правозастосовного процесу при розгляді суддями місцевих загальних судів справ про адміністративні правопорушення.

У КУпАП немає правил змагальності сторін та диспозитивності поведінки під час розгляду справи, у зв'язку з чим процедура розгляду справи відповідно до КУпАП має риси процесу, що передбачає неминучість покарання та виконує каральну функцію.

Виділення двох процесуальних форм у межах адміністративного судочинства як правової категорії є об'єктивним підходом до з'ясування питання про співвідношення законодавства про адміністративне судочинство та адміністративні правопорушення. Якщо розглядати адміністративне судочинство та провадження у справах про адміністративні правопорушення не як абстрактні поняття, а з точки зору конкретного правового наповнення, то відповідь на запитання прояснюється.

Прагнення приєднати провадження у справах про адміністративні правопорушення до будь-яко-

го судочинства обумовлене прагненням вирішити комплекс судочинних проблем процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення представляє самодостатній правовий інститут стосовно адміністративного судочинства. Його правова природа, що впливає із негативних явищ суспільного життя способ матеріально-процесуального регулювання за визначенням не створюють правових передумов до того, щоб бути частиною адміністративного судочинства.

Значною перешкодою об'єднання адміністративного судочинства та провадження у справах про адміністративні правопорушення є та обставина, що провадження, як суб'єкт адміністративної юрисдикції, розглядає не тільки суд, але й органи та посадові особи.

Аналіз чинного правового регулювання не дозволяє говорити про тісний взаємозв'язок законодавства про адміністративне судочинство та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Термін адміністративні правопорушення використовується в адміністративному судочинстві стосовно змісту позовної заяви, пов'язаної з адміністративним наглядом, та документів, що додаються до неї.

Не меншою мірою провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язане з цивільним судочинством, в рамках якого вирішуються спори про відшкодування майнової шкоди та про відшкодування моральної шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, при тому що КУпАП дозволяє судді, який розглядає справу про адміністративне правопорушення, за відсутності спору про відшкодування майнових збитків одночасно з призначенням адміністративного покарання вирішити питання про відшкодування майнових збитків.

Можна стверджувати про більший зв'язок провадження про адміністративні правопорушення з кримінальним, ніж з адміністративним судочинством, щодо того, що справа про адміністративне правопорушення може стати кримінальною справою, та навпаки. Чинне правове регулювання дозволяє вирішувати у межах адміністративного судочинства питання, що підлягають з'ясування у справі про адміністративне правопорушення. Йдеться про випадки перевірки дій та рішень, вчинених і прийнятих при здійсненні провадження у справі про адміністративне правопорушення, які спричинили порушення прав і свобод особи, яка притягується до адміністративної відповідальності.

Відповідну позицію щодо можливості перевірки дій, вчинених при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення, у

порядку адміністративного судочинства висловив Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду конкретної справи.

Мотивуючи своє рішення, колегія Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду України наголосила на такому, що КУПАП не врегульовано процедуру оскарження рішень, дій (бездіяльності), які нерозривно пов'язаними з конкретною справою про адміністративне правопорушення та не можуть бути предметом самостійного оскарження (докази у справі про адміністративне правопорушення); докази про неприпустимість конкретного доказу або застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення, можуть бути викладені в ході розгляду справи або в скарзі на ухвалу або рішення у справі про адміністративне правопорушення; у разі, якщо провадження у справі про адміністративне правопорушення припинено, то дії, вчинені при здійсненні провадження у справі, що спричинили порушення прав, свобод і законних інтересів особи, створення перешкод до здійснення прав, свобод та реалізації законних інтересів, незаконне покладання обов'язку після припинення провадження у справі, можуть бути оскаржені за правилами КАС України [13, с. 88-89].

У разі винесення адміністративним органом рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності доводи про незаконність зазначених рішень, дій (бездіяльності) підлягають оцінці судом під час розгляду справи про оскарження такого рішення. Наявність зазначеної правової позиції свідчить про те, що між адміністративним судочинством та провадженням у справах про адміністративні правопорушення немає непереборної перешкоди, що виключає можливість вибудування єдиного адміністративно-процесуального законодавства на базі Кодексу адміністративного судочинства України.

Водночас зазначена правова позиція може сприйматися як підтвердження недосконалості нормативного оформлення адміністративно-деліктної процесуальної форми. Якщо звернутися до кримінально-процесуального закону, питання оскарження рішень і дії (бездіяльності) посадових осіб, які здійснюють кримінальне переслідування, процесуально вирішено.

Висновки. Сьогодні переважає думка про самодостатність інституту провадження у справах про адміністративні правопорушення, що не дозволяє включити його до структури адміністративного судочинства, регламентованого КАС України, то, відповідно, саме законодавство про адміністративні правопорушення має містити механізм перевірки дій та рішень, вчинених або прийнятих при здійсненні провадження у справі про адміністративне правопорушення для випадків, коли

здійснити таку перевірку неможливо у порядку розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Практична потреба у такому механізмі, про що свідчить судова практика, найкращий аргумент на користь появи спеціального порядку розгляду суперечок про законність застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення з урахуванням законодавства про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
2. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1789-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Сідей Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196–200.
5. Ковалів М.В., Єсімов С. Правова природа суду першої інстанції, що здійснює правосуддя в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Право*. 2020. № 27. С. 155–160.
6. Куйбіда А.А. Форми адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: право*. 2022. Том 2 № 73. С. 43–50.
7. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1618-15>.
8. Миколаєць В.А. Генезис справ в адміністративному судочинстві. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 66–68.
9. Вовк П.В. Адміністративне судочинство як особлива форма здійснення правосуддя в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 195–198.
10. Смокович М.І. Адміністративне судочинство в Україні: становлення та виклики. *Юридична Україна*. 2020. № 6. С. 13–22.
11. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін.; Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4651-17>.
13. Тодощак О.В. Особливості адміністративного судочинства у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях військової агресії та глобальних викликів XXI століття*. Матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.). Одеса: Гельветика, 2022. Т. 2. С. 87–91.