

УДК 342.9

## ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ОБСТАВИН, ЩО ВИКЛЮЧАЮТЬ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

*Шуковська Г. В.*

*Кримський юридичний інститут Одеського державного  
університету внутрішніх справ, Сімферополь, Україна*

Розглянуті обставини, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки. Досліджується їх правова природа та види.

**Ключові слова:** обставини, що виключають адміністративну відповідальність, правопорушник адміністративно-деліктне провадження, адміністративні проступки.

Розвиток громадянського суспільства у напрямку розбудови правової демократичної держави в Україні обумовлює необхідність реформування правової системи, а також вдосконалення чинного законодавства. Сфера реформування правової системи стосується багатьох питань, але особливої уваги заслуговує інститут адміністративної відповідальності, який у своїй основі у чинному законодавстві та правовій науці залишається незмінним ще з радянських часів. Це зумовлює існування значних проблем у цій сфері, до яких слід віднести застарілість ідеологічних догм адміністративного деліктного права та їх невідповідності новим сучасним умовам суспільного життя. З огляду на зазначене, необхідно констатувати, що ця застарілість впливає з того, що більшість положень Кодексу України про адміністративні правопорушення були скопійовані з кримінального законодавства без належної наукової обґрунтованості та ретельного врахування багатьох моментів специфіки адміністративної відповідальності. Зокрема, ця проблема стосується обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки.

Отже, необхідно приділити серйозну увагу аналізу даної проблеми при здійсненні реформування адміністративного права України. У першу чергу вона має бути врахована під час прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Загальні питання цієї проблеми розглядали у своїх працях такі вчені, як Алексєєв С. С., Бандурка О. М., Бахрах Д. М., Битяк Ю. П., Васильєв А. С., Додін Є. В., Іванов В. В., Колпаков В. К., Комзюк А. Т., Лук'янець Д. М., Миколенко О. І., Мота А. Ф., Остапенко О. І. та інші науковці. Проте, треба зазначити, що обставини, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки за звичай, досліджувались вченими не як самостійне правове явище, а лише виключно у процесі розгляду інституту адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктного-провадження, тощо. Таким чином, недостатнє теоретичне опрацювання обраної теми, її наукова значущість та актуальність зумовлюють потребу у проведенні глибокого дослідження вказаного явища. Зауважимо, що актуальність обраної теми зумовлюється процесом докорінного оновлення змісту та ідеології адміністративного деліктного законодавства, необхідністю його побудови з урахуванням проблем теорії та практики.

Отже, метою цієї статті на основі аналізу наукових поглядів, чинних правових норм та практики їх застосування, є розгляд окремих проблемних питань, що стосуються обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки.

Зауважимо, що обставини, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки належать до найбільш складних інститутів адміністративного деліктного права. Отже, при конструюванні поняття обставини, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки – перш за все, необхідно починати, на нашу думку, з визначення сутності самого поняття обставини. Існує багато сфер визначення цього поняття, які трактуються енциклопедичною наукою. Узагальнивши їх, можна зробити висновок, що обставини – це сукупність умов, факторів за яких щось відбувається чи не відбувається [1, с. 123].

Отже, під обставинами, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки можна розуміти сукупність різного роду юридично значущих умов, факторів за яких провадження в справі про адміністративні проступки не може бути розпочате, а розпочате підлягає закриттю та за яких особа не підлягає адміністративній відповідальності, що визначені нормами чинного законодавства про адміністративні проступки, зокрема в ст. 247 КпАП.

Дії особи, які при об'єктивному (формальному) співпаданні з ознаками діяння, передбаченого законодавством про адміністративні проступки, не тягнуть адміністративної відповідальності в теорії адміністративного деліктного права називаються по-різному: 1) обставини, що виключають суспільну небезпечність (суспільну шкідливість) діяння; 2) обставини, що виключають протиправність діяння; 3) обставини, що виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння; 4) обставини, що виключають суспільну небезпечність чи протиправність діяння; 5) обставини, що виключають винність особи; 6) обставини, що виключають караність діяння; 7) обставини, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки тощо.

Після того, як ми визначили юридичну природу досліджуваного інституту адміністративного деліктного права, необхідно з'ясувати перелік обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки, які і утворюють цей інститут.

Згідно із статтею 247 КпАП до них слід віднести:

- 1) відсутність події і складу адміністративного проступки;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне проступки строків, передбачених статтею 38 КпАП;
- 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про

накладення адміністративного стягнення, або не скасованої постанови про закриття справи про адміністративне проступки, а також порушення по даному факту кримінальної справи;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

Проаналізуємо детальніше передбачені у цій статті обставини, бо це і є однією з основних цілей нашого дослідження.

Слід зазначити, що пункт перший ст. 247 КпАП передбачає положення, що коли відсутня подія, яка не підпадає під ознаки адміністративного проступку, що наведені в законі, зокрема в ст. 9 КпАП, то виключається сам факт здійснення провадження в справі про адміністративний проступок (проступок). Також до вказаної обставини відноситься положення і про те, що коли сама подія в дійсності була, але в діяннях особи відсутній склад адміністративного проступку, тобто відсутність суб'єктивних і об'єктивних ознак, що в сукупності дають підставу кваліфікувати дане діяння як адміністративний проступок, відповідальність за здійснення якого передбачена КпАП. Що стосується змісту цієї обставини, то можна звернути увагу на вживання законодавцем терміну «склад адміністративного проступку», хоча цей термін в законі не визначений, для його тлумачення можна використовувати лише теоретичні формулювання, що не зовсім вірно.

Зауважимо, що вказана обставина запропонована законодавцем не є коректною. Зазначимо, що відсутність події і складу адміністративного проступку є обставиною, за наявності якої провадження в справі про адміністративний проступок не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю, але спочатку щоб з'ясувати чи є подія адміністративного проступку, необхідно органу адміністративної юрисдикції (посадовій особі) виїхати на місце події, а це вже слід розглядати як початок провадження в справі про адміністративний проступок. Отже, на наш погляд, у законі має відзначитися момент, з якого починається провадження в справах про адміністративні проступки, і момент, з якого слід вважати справу про адміністративні проступки, порушеною [2, с. 842-843].

Друга обставина, яка виключає провадження в справі про адміністративний проступок, є недосягнення особою, яка вчинила протиправне діяння, шістнадцятирічного віку. Згідно зі статтею 12 КпАП передбачено, що адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного проступку шістнадцятирічного віку. Отже, особа, яка скоїла адміністративний проступок у момент його вчинення не досягла цього віку не буде притягнута до відповідальності.

До адміністративної відповідальності не може бути притягнена особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності (ст. 17, 20 КпАП). Під поняттям неосудності законодавець має на увазі неможливість усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

В науці адміністративного права доктринально розроблені критерії для виявлення стану неосудності. Так, Коваль Л. В. передбачає для стану неосудності два психологічні (у кримінальному праві – юридичні) критерії: а) нездатність усвідомлювати властивості і значення вчинюваного діяння; б) нездатність керувати своїми вчинками; а також патологічний (медичний) критерій: душевна хвороба або душевний роз-

лад [3, с. 43-47]. Для того щоб визнати особу неосудною, необхідна одна ознака медичного (біологічного) критерію у сукупності з однією ознакою юридичного (психологічного) критерію.

Виходячи із зазначеного вважаємо, що п. 1, 2 і 3 ст. 247 КпАП мають деякі термінологічні протиріччя. Зауважимо, що поняття «склад адміністративного проступку» містить у своєму змісті елемент суб'єкт складу адміністративного проступку (фізична або юридична особа). Під фізичною особою як суб'єктом проступку розуміють осудну особу яка досягла 16-річного віку та скоїла адміністративний проступок. Саме тому, незрозумілим є виділення недосягнення особою, яка вчинила протиправне діяння, шістнадцятирічного віку та стан неосудності як самостійних обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки [4, с. 844].

До обставин, що виключають притягнення особи до адміністративної відповідальності також є і вчинення дії особою в стані крайньої необхідності (ст. 19 КпАП) або в стані необхідної оборони (ст. 18 КпАП).

Законодавець, розкриваючи поняття крайньої необхідності, вказує на три умови, при яких протиправне діяння не є адміністративним проступком (ст. 18 КпАП):

1) спричинення шкоди інтересам, які охороняються КпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, для усунення безпосередньо небезпеки. Тобто небезпека має бути не уявною, а реальною, і не в майбутньому, а у теперішній момент;

2) небезпека, що загрожує інтересам, які охороняються КпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами, тобто не було можливості вибрати інші заходи для захисту, що не заподіюють шкоди. Уповноважений орган (посадова особа), що розглядає дану справу, з врахуванням конкретних обставин повинен вирішити питання про те, чи було здійснене протиправне діяння єдиною можливістю для запобігання шкоді;

3) заподіяна шкода має бути менш значною, ніж відвернена шкода. При оцінці шкоди, яка була заподіяна, слід враховувати значущість інтересів, які захищалися та, які були порушені. Так, наприклад, інтереси, пов'язані з життям, здоров'ям людини, більш значущі, ніж майнові інтереси. Якщо йдеться про майнові інтереси, то тут має бути застосований оцінюючий критерій - вартість шкоди заподіяної та відверненої.

Не є адміністративним проступком дія, яка хоч і передбачена КпАП або іншими законними актами, які встановлюють відповідальність за адміністративні проступки, але вчинена в стані необхідної оборони (ст. 19 КпАП). Тобто вчинена дія спрямована на усунення небезпеки, яка загрожує правам і свободам людини і громадянина, вчинена при захисті державного або громадського порядку, власності, установленого порядку управління від протиправного посягання, шляхом заподіяння посягаючому шкоди за умови, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Слід зауважити, що випадки вчинення адміністративних проступків в стані необхідної оборони практично не можливі. Слушною є думка вченого-фахівця у галузі адміністративного права Гуменюка В. А., який зазначає, що закріплення в законодавстві про адміністративні проступки інституту необхідної оборони пояс-

нюється скоріше необхідністю підкреслити активну роль громадян у боротьбі з проступками [4, с. 126]. Отже, на думку більшості вчених-фахівців у галузі адміністративного права дану обставину, необхідно вилучити з обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні проступки, з огляду на те, що жоден склад адміністративного проступку не передбачає безпосереднього посягання на особу (заподіяння шкоди саме собі) [6, с. 283].

Наступна обставина передбачає оголошення акту амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення. Згідно, з ч. 3 ст. 92 Конституції України виключно законом України оголошується амністія, яка є по своїй суті повним або частковим звільненням від юридичної відповідальності та покарання окресленої категорії правопорушників, що вчинили певні протиправні діяння [7]. Зазначимо, що в Україні діє Закон «Про застосування амністії в Україні» прийнятий 01.10.1996 р. Цим законом регулюються питання, пов'язані з амністією тих діянь, які підпадають під дію Кримінального кодексу України. Однак це не означає, що адміністративні проступки не можуть бути предметом регулювання акту амністії. Конституція України не вказує, що нормативно-правовий акт про амністію може прийматись тільки про проступки, які підпадають під дію Кримінального кодексу України. Більше того, в Конституції України зафіксовано положення, що акт амністії звільняє від юридичної відповідальності, якою є і адміністративна відповідальність. Враховуючи те, що норми Конституції України, які стосуються захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, є нормами прямої дії, тоді слід вважати, що стосовно адміністративних проступків може бути видано акт амністії [8].

Ще однією обставиною, що виключає провадження у справі про адміністративні проступки є скасування нормативно-правового акта, який встановлює адміністративну відповідальність, відповідним нормативно-правовим актом, який прийнятий компетентним органом держави. Органом, який має право скасувати нормативно-правовий акт, що встановлює адміністративну відповідальність, наприклад, може бути Конституційний Суд України тоді, коли виданий нормативно-правовий акт, що встановлює відповідальність за вчинені адміністративні проступки, вступає у протиріччя з Конституцією України або з іншими законами України.

Згідно п. 7 ст. 247 КпАП передбачено, що провадження в справі про адміністративні проступки виключається, коли на момент розгляду цієї справи закінчились строки, вказані в ст. 38 КпАП, тобто після двох місяців з дня вчинення проступки, а при триваючому проступку – після двох місяців з дня його виявлення.

Зауважимо, що скорочені строки давності притягнення до відповідальності є однією з проблем забезпечення публічних інтересів у сфері адміністративної відповідальності. Практика, яка складається, засвідчує недостатність двомісячного строку з моменту вчинення діяння для притягнення осіб до відповідальності. Таких коротких строків законодавство зарубіжних країн не знає. У деяких державах застосовуються однорічні строки, в інших – дворічні, а подекуди навіть п'ятирічні. Отже, зазначимо, що надто короткий строк давності призводить до поширення в суспільстві небезпечного відчуття безкарності за вчиненні порушення. З іншого боку, строки притягнення до відповідальності не повинні бути занадто тривалими, оскільки це порушуватиме принцип правової визначеності і зму-

шуватиме певних осіб невизначено довгий строк перебувати у стані суб'єкта, який притягується до відповідальності [4, с. 225].

В п. 8 ст. 247 КпАП передбачена обставина, що виключає провадження в справі про адміністративний проступок, якщо по факту, який розглядається, є постанова про накладення адміністративного стягнення, яка винесена уповноваженим органом адміністративної юрисдикції або його посадовою особою. Отже, правопорушник не притягується до адміністративної відповідальності у вказаному випадку, тобто повторно, тому що по одному і тому ж факту уповноваженим органом адміністративної юрисдикції (посадовою особою) вже винесена постанова про адміністративний проступок. Особа, яка скоїла протиправне діяння, також не притягується до адміністративної відповідальності в разі, коли є постанова про порушення кримінальної справи по цьому факту (ст. 253 КпАП). Природною умовою, що виключає провадження у справі про адміністративні проступки є смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі про адміністративний проступок. Якщо ж орган (посадова особа) виніс до його смерті постанову про накладення адміністративного стягнення, він зобов'язаний припинити виконання постанови (ст. 302 КпАП).

На сьогодні чинне адміністративне законодавство України не передбачає ще яких-небудь обставин, крім вище зазначених, що виключали б провадження в справі про адміністративні проступки. Однак деякі вчені-фахівці у галузі адміністративного права пропонують розширити перелік таких обставин. Так, Князев С. Д. пропонує доповнити перелік обставин, що виключають адміністративну відповідальність, такою обставиною, як затримання злочинця. Він переконаний, що пряме закріплення цієї обставини в діючому законодавстві значно відповідає потребам забезпечення законності в правозастосовній діяльності [9, с. 98-99]. Туманов В. М. вказує, що в КпАП серед обставин, що виключають адміністративну відповідальність, необхідно закріпити ризик. Така пропозиція викликана «специфічним правовим становищем підприємців, яке вони займають у сфері державного управління [10, с. 19-21].

Враховуючи вищевикладене, слід констатувати, що передбачені в ст. 247 та інших статтях КпАП такого роду обставини має істотне юридичне значення і в цьому сенсі може кваліфікуватися як комплекс додаткових процесуальних гарантій законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності, а також є імперативними вказівками для органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки, для звільнення осіб, які вчинили діяння, які мають ознаки адміністративного проступку, – як від адміністративної відповідальності (не накладаються адміністративні стягнення), так і порушення проти них справи про адміністративні проступки. Особа, яка вчинила протиправні діяння, не притягується ні до юридичної відповідальності, ні до будь-якої іншої, наприклад, громадсько-моральної (як це в деяких випадках передбачено законодавством України про адміністративні проступки). Ці обставини трансформують адміністративну відповідальність в безвідповідальність взагалі [11, с. 140-141].

#### **Список літератури**

1. Новий тлумачний словник з української мови: у 4 т. / [Уклад. В. Яременко]. - К. : «Аконіт». - . - Том 2. - 1998. - 910 с.

2. Кодекс Украины об административных правонарушениях: [научно-практический комментарий] / А. С. Васильев, Е. В. Додин, О. П. Подцерковный и др. / [под общ. ред. А. С. Васильева, А. И. Миколенко]. – Х. : ООО «Одиссей», 2008. – 1024 с.
3. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях: [науч.-практ. коммент.] / В. С. Анджиевский, Э. Г. Герасеменко, Е. В. Додин и др. – К. : Украина, 1991. – 623 с.
4. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [автор-упорядник О. А. Банчук]. -К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
5. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / В. А. Гуменюк. – Х., 1999. – 201 с.
7. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. -К.: Книги для бізнесу, 2007. - 912 с.
8. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 92.
9. Мота А. Ф. Адміністративна відповідальність військовослужбовців за законодавством України: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / А. Ф. Мота. – Хмельницький, 2001. – 205 с.
11. Князев С. Д. Обстоятельства, исключающие административную ответственность / С. Д. Князев // Правоведение. – 1990. – № 6. – С. 97-99.
12. Туманов В. М. Административная ответственность предпринимателя: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право; фінансове право» / В. М. Туманов. – Одесса, 1993. – 20 с.
13. Кінаш Я. Трансформація адміністративної відповідальності шляхом застосування способу імперативності / Я. Кінаш // Право України. – 2004. – № 5. – С. 138-141.

**Щуковская А. В. Обще-правовой анализ обстоятельств, исключающих производство по делам об административном проступке/ А. В. Щуковская // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 463-469.**

Рассмотрены обстоятельства, исключающие производство по делам об административном проступке. Исследуется их правовая природа и виды.

**Ключевые слова:** обстоятельства, исключающие административную ответственность, правонарушитель, административно-деликтное производство, административный проступок.

**Shukovskaya A. Common-legal's basses the analysis of circumstances, eliminating a production in matters about administrative misconduct/ А. Shukovskay // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 463-469.**

Measures of circumstances, eliminating a production in matters about administrative misconduct. Their legal nature and kinds is probed.

**Keywords:** circumstances, eliminating a administrative responsibility, offender, administratively deliktne realizations, administrative misconducts.

*Надійшла до редакції 19.10.2009 р.*