

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВИХ НАСЛІДКІВ ЗАКІНЧЕННЯ СТРОКУ НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ТА РОСІЇ

Стаття присвячена науковому аналізу правових наслідків закінчення строку для накладення адміністративного стягнення в законодавстві України та Росії. Наведено короткий теоретичний огляд визначення понять, досліджено основні проблеми правозастосування, здійснено аналіз судової практики.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення, строки накладення адміністративного стягнення, давність притягнення до адміністративної відповідальності.

Перевантаженість судів призводить до того, що на час розгляду суддею справи про адміністративне правопорушення строки накладення адміністративного стягнення, передбачені ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), закінчуються.

Актуальність теми підтверджується неоднозначною судовою практикою та відсутністю єдиної правової позиції під час вирішення питань застосування строків накладення адміністративного стягнення та закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення.

У цій статті наведено результати дослідження з пошуку шляхів вирішення даної правової проблеми.

Питання розгляду судами справ про адміністративні правопорушення знайшло своє вираження в працях таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломонець, А.Т. Комзюк, В.А. Круглов, О.І. Миколенко, В.І. Олєфір, Л.Л. Попов, Б.В. Росінській, П.П. Серков, М.С. Студенікіна, М.М. Тищенко, Н.В. Хорошак, О.В. Чекаліна, О.П. Шергін, В.К. Шкарупа та інші, праці яких і стали науковим підґрунтям даного дослідження.

На сьогодні в чинному законодавстві України немає законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності. Тому на доктринальному рівні це питання залишається відкритим, а кожен автор пропонує своє, суб'єктивне його розуміння [11].

В.Б. Авер'янов визначає адміністративну відповідальність як різновид юридичної відпо-

відальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [9].

Однак, В.М. Сущенко стверджує, що адміністративна відповідальність не може являти собою будь які відносини і також не може ототожнюватися з санкціями щодо покарання чи заохочення. Правовому (нормативному) врегулюванню підлягають лише процедури реалізації такої відповідальності, а також види покарань або заохочень та процедури їх застосування щодо неправомірної чи правомірної поведінки (діяльності) праводієздатних осіб [10].

Виявом адміністративної відповідальності у законодавстві України є адміністративне стягнення, що застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами, як визначено у ст. 23 КУпАП.

Строки накладення адміністративного стягнення відомі російському законодавству під назвою "давність притягнення до адміністративної відповідальності" і передбачені ст. 4.5 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30.12.2001 р. № 195-ФЗ (далі – КпАП РФ).

Давність притягнення до адміністративної від-

повідальності згідно КпАП РФ – це строк протягом якого уповноваженими органами може бути винесена постанова у справі про адміністративне правопорушення [7].

Варто звернути увагу на те, що у Кодексі про адміністративну відповідальність Російської Федерації вживається термін "адміністративне покарання", що в перекладі на українську мову є адміністративним покаранням і походить від слова "карати". Хоча саме дієслово "наказувати" спочатку означало "наставляти, повчати".

Метою застосування адміністративного покарання, як передбачено ст. 3.1. КпАП РФ, є запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [2].

Статтею 38 КУпАП встановлені строки накладення адміністративних стягнень. У разі їх закінчення накладення адміністративних стягнень виключається. Зазначені строки ніким продовжені бути не можуть, будь-які дії щодо притягнення особи до відповідальності після їх закінчення мають бути припинені [3].

Для законодавства України та Росії характерний однаковий підхід до поділу строків притягнення особи до адміністративної відповідальності, які різняться залежно від характеру та виду правопорушення. Умовно їх можна поділити на загальні та спеціальні.

Загальні строки складають два місяці, а у справі про адміністративне правопорушення, що розглядається суддею – три місяці, з дня вчинення адміністративного правопорушення.

Згідно ст. 38 КУпАП спеціальні строки поділяються на два види: за вчинення корупційного діяння та строки, що застосовуються у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи.

Спеціальні строки згідно КпАП РФ визначаються відповідно до виду правопорушення і поділяються на три підвиди. Першим із них є строк, що становить один рік з дня вчинення таких адміністративних правопорушень як: порушення законодавства про експортний контроль, про внутрішні морські води, територіальне море, континентальний шельф, патентного, антимонопольного, бюджетного законодавства інші відповідно до переліку наведеному у ч. 1 ст. 4.5. КпАП РФ. Спеціальний строк тривалістю у два роки поширюється на порушення митного законодавства Митного союзу в рамках ЄврАзЕС

(Митний союз) та (або) законодавства Російської Федерації про митну справу. Шість років триває спеціальний строк для порушень законодавства Російської Федерації про протидію корупції [2].

Строки накладення адміністративного стягнення (притягнення до адміністративної відповідальності) слід відрізнити від строків адміністративного покарання та від їх обрахування. Так, строк адміністративного арешту, адміністративного призупинення діяльності обраховується добами, позбавлення спеціального права та дискваліфікація – роками, місяцями [5].

Порядок обчислення строків накладення адміністративного стягнення також можна поділити на загальний та спеціальний.

Загальний порядок однаковий для кодексів обох країн, хоча структурно ці правила містяться в різних частинах статті.

Обрахунок строків розпочинається з дня вчинення адміністративного правопорушення, якщо воно має разовий характер, та з дня виявлення – якщо адміністративне правопорушення є тривалим. На нашу думку вираз "з дня" можна трактувати як "з наступного дня" після вчинення правопорушення.

П.Н. Белий та А.В. Малашевич також вважають, що для обчислення двохмісячного строку не повинна враховуватись та доба, якою розпочинається відлік строку. При цьому завершується строк в 12 годин ночі останньої доби встановленого строку [8].

Спеціальний порядок обрахування строків за КУпАП залежить від окремих видів правопорушень, а саме:

- адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення;

- адміністративне стягнення за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення;

- у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження [1].

Підстави застосування спеціального порядку

обчислення строків у російському законодавстві є більш розширеними і залежать не тільки від виду адміністративного порушення, а й від покарання, що до нього застосовується, місця проживання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та місця вчинення правопорушення.

Ці підстави визначені частинами 3-7 статті 4.5 КпАП РФ і застосовуються у випадках, якщо:

- вчинено адміністративні правопорушення до яких застосовується адміністративне покарання у вигляді дискваліфікації;
- відмовлено в порушенні кримінальної справи або закрито кримінальну справу, але в діях особи наявні ознаки адміністративного правопорушення;
- задоволено клопотання особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, про розгляд справи за місцем проживання даної особи;
- вчинено правопорушення встановлених законодавством про фізичну культуру і спорт вимог про запобігання допінгу в спорті і боротьбі з ним, в частині використання забороненої речовини та (або) забороненого методу;
- вчинено адміністративні правопорушення, пов'язанні з несправомірним обмеженням конкуренції, недобросовісною конкуренцією, зловживанням монопольним становищем на товарному ринку та інші передбачені статтями 14.9, 14.31, 14.31.1 – 14.33 КпАП РФ.
- адміністративне правопорушення вчинено в Антарктиці [2].

Правові наслідки закінчення строків притягнення до адміністративної відповідальності (строків давності притягнення до адміністративної відповідальності) в законодавстві обох країн однакові – це обставина, що виключає провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю у разі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 цього Кодексу, як визначено у п.7 ч.1 ст. 247 КУпАП.

У російському законодавстві більш детально регулюється поведінка уповноваженого органу на конкретному етапі розгляду справи у випадку

з'ясування впливу строків накладення адміністративного стягнення.

Пунктом 6 ч. 1 ст. 24.5 КпАП РФ передбачено, що провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате провадження підлягає припиненню у разі закінчення строків давності притягнення до адміністративної відповідальності.

Якщо ця обставина виявлена до початку розгляду справи, то орган, посадова особа, у провадженні яких знаходиться справа про адміністративне правопорушення, виносять постанову про припинення провадження у справі про адміністративне правопорушення, як встановлює ст. 28.9 КпАП РФ.

Російські суди не зважають на те, що ст. 28.9 КпАП РФ говорить про припинення провадження у справі, при наявності обставин, передбачених ст. 24.5 КпАП РФ, тільки до передачі справи на розгляд. Із цього випливає, що дану норму мають право застосовувати лиш посадові особи, які мають право на порушення справ про адміністративну відповідальність. На посадових осіб, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та суддів вона не поширюється [5].

У випадку, коли справа передана до суду, але строк притягнення до адміністративної відповідальності закінчився, суддя згідно ч. 2 ст. 29.4 КпАП РФ повинен винести постанову про припинення провадження у справі.

Отже, із зазначеного випливає, що після закінчення строків давності притягнення особи до адміністративної відповідальності провадження зупиняється на будь-якій стадії.

В судовій практиці Росії, згідно роз'яснень, які надаються деякими вищими судами, положення про те, що постанову у справі про адміністративне правопорушення не може бути винесеною зі впливом двох місяців з дня вчинення адміністративного правопорушення, тлумачиться розширено. Вказаний двухмісячний строк розглядається як період, що включає дві стадії провадження, в тому числі перегляд постанови у справі. Це дає можливість недобросовісним особам затягувати як початковий розгляд справи, так і процес його оскарження. Потрібно враховувати, що у даному випадку у Кодексі про адміністративні правопорушення Російської федерації відсутня можливість призупинення провадження чи автоматичного продовження строку

давності, у зв'язку наприклад з тривалою хворобою особи, необхідністю проведення складної експертизи [4].

Слід звернути увагу також і на те, що у російському законодавстві вживається термін "припинення провадження", а в Кодексі України про адміністративні правопорушення поряд з терміном "закриття провадження" вживається і "закриття справи".

Аналіз судових рішень України показує, що у справах про закриття провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення правозастосовча практика є неоднозначною. Проблема полягає у тому, що одночасно із прийняттям рішення про закриття справи на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП суди:

- визнають особу винуватою, встановлюють наявність чи відсутність складу адміністративного правопорушення або ж
- закривають провадження без дослідження обставин справи.

Вирішення цього питання російськими судами також іноді супроводжується з'ясуванням обставин справи, а саме про наявність у діях (бездіяльності) складу адміністративного правопорушення.

Така практика є досить спірною. Чіткої вказівки на те чи необхідно судді досліджувати обставини справи, в тому числі встановлювати відсутність чи наявність вини, якщо строки накладення адміністративного стягнення закінчилися, у законодавстві України немає.

Актуальним є це питання і для Росії, будучи одним із складних питань правозастосування, що також пов'язане і з певними особливостями її системи правосуддя.

На думку П.П. Серкова при наявності обставин, що виключають провадження у справі, норми КпАП РФ не надають можливості встановлення вини фізичної чи юридичної особи. Вказівка на винуватість, як правило призводить до того, що особа, по відношенню до якої велось провадження і було закінчено у зв'язку із закінченням строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, буде оскаржувати висновок про винуватість. Відмова у розгляді такої скарги – неможлива. Під час же його розгляду виникають інші питання. По-перше, яким чином перевірити обґрунтованість висновків про винуватість, якщо розгляду справи не було і дане питання не досліджувалось. По-друге, пе-

ревірка таких висновків призведе до розгляду справи по суті. Однак російський законодавець, встановлюючи строк давності притягнення до адміністративної відповідальності, переслідує іншу протилежну ціль. І останнє, відсутність у постанові про припинення провадження у справі у зв'язку із закінченням строків давності притягнення до адміністративної відповідальності висновків про винуватість не створює додаткових труднощів під час розгляду справ про відшкодування шкоди в позовному провадженні [5].

Однак Конституційний суд Російської федерації роз'яснює, що у разі, коли провадження в справі про адміністративне правопорушення було припинено у зв'язку із закінченням строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, перевірка і оцінка висновків юрисдикційним органом про наявність у діях конкретної особи складу адміністративного правопорушення не виключаються [6].

Більше того, як визначено у абз. 2 п. 6 Постанови Конституційного суду РФ від 16 червня 2009 р. № 9-П, в силу презумпції невинуватості особа, щодо якої справа про адміністративне правопорушення припинена у зв'язку із закінченням строків давності, вважається невинуватою, тобто держава, відмовляючись від переслідування особи за адміністративне правопорушення, не ставить більш під сумнів її статус в якості невинуватої і визнає, що не має підстав для спростування його невинуватості.

Таке твердження є насправді дуже доречним, в судовій практиці України аналогічних тлумачень не існує.

Із аналізу судових рішень Росії випливає, що ця позиція цілком реалізована у судовій практиці.

Таким чином, проведене дослідження законодавства України та Росії, дозволяє дійти висновку, що встановлення судом вини чи невинуватості особи у справах про адміністративні правопорушення у разі, коли приймається рішення про закриття провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, не є виправданим. Більш того, це питання не можуть вирішувати органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Адже змістом провадження є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи. Кодекс України про адміністративні правопорушення і Кодекс про адміністра-

тивні правопорушення Російської Федерації чітко передбачають, що закінчення строків накладення адміністративних стягнень (давності притягнення до адміністративної відповідальності) є підставою, що виключає провадження у справі на будь-якій стадії. Логічно припускати, що виключення провадження є унеможливленням всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи. Розглядаючи правові наслідки закриття провадження у справі на підставі закінчення строків накладення адміністративних стягнень (давності притягнення до адміністра-

тивної відповідальності) не слід забувати про презумпцію невинуватості. Адже у разі закриття справи про адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строків давності, дослідження наявності чи відсутності складу правопорушення не відбувається.

Однак, закриття провадження не є перешкодою для встановлення винуватості чи невинуватості особи в інших провадженнях для притягнення до цивільної відповідальності або ж для встановлення законності адміністративного переслідування в разі заподіяння особі шкоди.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Із змінами і доповненнями. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Кодекс про адміністративні правопорушення Російської Федерації від 30.12.2001 р. № 195-ФЗ // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/popular/koap/>.
3. Калюжний Р. А. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – вид. 3. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2010. – 684с.
4. Хаманева Н. Ю. Административная ответственность: вопросы теории и практики / Н. Ю. Хаманева – М.: ИГП ВАН, 2005. – 286 с.
5. Серков П. П. Научно-практическое пособие по применению КоАП РФ / П. П. Серков. – М.: Норма, 2006. – 896 с.
6. Постанова Конституційного суду Російської Федерації від 16 червня 2009 р. № 9-П. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=88989;dst=100077>.
7. Россинский Б. В. Административные правонарушения: Энциклопедический словарь / Б. В. Россинский. – М.: Норма. – 2003. – 448 с.
8. Васильева А. С. Кодекс Украины об административных правонарушениях: научно-практический комментарий / А. С. Васильева – Х.: ООО "Одиссей", 2000. – 1008 с.
9. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: академічний курс: підручник у двох томах / В. Б. Авер'янов. – К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. – Т. 1. Заг. част. – 584 с.
10. Сущенко В. М. Поняття адміністративної відповідальності / В. М. Сущенко // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: матеріали науково-практичної конференції: у 2-х ч., 7-8 грудня 2006 р. – Сімферополь, 2006. – Ч. 2. – 320 с.
11. Потапова С. Поняття адміністративної відповідальності та її ознаки / Сніжана Потапова // Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2008. – № 9. – С. 40-43.

К.С. Токарева

Сравнительный анализ правовых последствий истечения сроков наложения административного взыскания в законодательстве Украины и России

Статья посвящена научному анализу правовых последствий истечения срока для наложения административного взыскания в законодательстве Украины и России. Приведен краткий теоретический обзор определений, исследованы основные проблемы правоприменения, осуществлен анализ судебной практики.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения, административные взыскания, сроки наложения административного взыскания, давность привлечения к административной ответственности.

K. S. Tokareva

Comparative analysis of the legal consequences of an expiry of the period for imposition of administrative penalties in ukrainian and russian legislation

The article is devoted to the scientific analysis of the legal consequences of the expiration of the period for the imposition of administrative penalties in ukrainian and russian legislation. There is provided a brief theoretical overview of the definitions, are defined the main law enforcement problems of expiration of the imposition of administrative penalties, is given the analysis of judicial practice.

Keywords: administrative responsibility, administrative violations, administrative penalties, period for imposition of administrative penalties, prescription of bringing to administrative responsibility.