

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.31>**Тетяна Рекуненко,***канд. юрид. наук, доцент,**в. о. заступника начальника кафедри**адміністративного права і процесу та митної безпеки**Національного університету державної фіскальної служби України*

## ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

*Стаття присвячена розгляду виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення як однієї з найбільш важливих гарантій дотримання законності. Метою статті є визначення змісту виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення. Надано характеристику адміністративного правопорушення. Розглянуто підстави притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення.*

**Ключові слова:** правопорушення, адміністративна відповідальність, підстава притягнення до відповідальності, виконавче провадження.

**Постановка проблеми.** Виконавче провадження як одна з найважливіших гарантій законності покликана забезпечити своєчасну й точну реалізацію рішень, що приймаються органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення, які, у свою чергу, є уособленням матеріальної норми адміністративного права, оформленої у вигляді постанови суду, органу державного управління або його посадової особи по конкретній справі.

Проте діяльність органів (посадових осіб), що уповноважені організувати й забезпечувати виконання постанов про адміністративні правопорушення, досі залишається на незадовільному рівні, що свідчить про наявні організаційні та правові розбіжності призводять до непорозуміння у частині ефективного застосування адміністративного законодавства до винних осіб, що не могло не стати предметом для наукових диспутів між практиками й теоретиками адміністративного права.

Питання, що стосуються проблематики виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення, були об'єктами пильної уваги у численних роботах науковців як радянського періоду, так і в сучасному українському правознавстві. Значна увага питанням виконавчого провадження приділена в працях Н. Берези, Н. Бортник, Є. Додіна, Р. Калюжного, В. Колпакова, С. Котюргіна, М. Лещенко, Ю. Оланцевої, В. Ортинського, О. Остапенка, Н. Отчак, Н. Салищевой О. Тильчик та ін. Однак дослідження авторів присвячені переважно аналізу загальних питань адміністративно-юрисдикційного процесу. До того ж більшість із

таких досліджень проводилися до оновлення законодавства України.

**Метою статті** є визначення змісту виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Виклад основного матеріалу.** Виконавче провадження покликане звернути постанову про накладення адміністративного стягнення до виконання, вирішити питання, що виникають при цьому, і безпосередньо виконати саме покарання. Ми згодні, що невиконання покарань, накладених за адміністративні правопорушення, безперечно, є тією негативною супутньою обставиною, яка призводить до неефективності всієї попередньої процедури, дискредитує органи державної влади як такі, що не здатні забезпечити реалізацію адміністративних покарань, а у правопорушників виникає почуття безкарності, внаслідок чого вони нерідко здійснюють нові правопорушення [3, с. 76]. Неналежне забезпечення примусового виконання нерідко зводить нанівець роботу суду або іншого органу (посадової особи) з розгляду та вирішення конкретної справи [13, с. 1].

Виконавче провадження є закріпленим законом порядком, за якого обов'язки, підтверджені рішенням органу (посадовою особою), уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, виконуються примусово.

У наукових колах залишається відкритим питання, входить виконання до адміністративного процесу чи є його стадією. На думку одних авторів, виконання є заключною стадією адміністративного процесу [7; 8; 10; 13]. Інші зараховують виконання до стадії провадження у справах про адміністратив-

ні правопорушення [1]. Треті ставлять знак рівності між категоріями «адміністративний процес» і «провадження у справах про адміністративні правопорушення», вважаючи виконання прийнятого рішення їх стадією [5]. Насправді під час розгляду всієї процедури реалізації норм матеріального права про адміністративні проступки не можна не помітити наявності певних послідовних етапів. Так, виконавче провадження може бути розпочато лише після набрання постановою про накладення адміністративного стягнення законної сили. Вочевидь, через цю послідовність дій, необхідних для повної реалізації норми матеріального права, автори включають виконання до провадження у справах про адміністративні правопорушення, не враховуючи, однак, предметної характеристики двох різних правових явищ. До того ж автори не враховують і того факту, що в ході провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть бути прийняті постанови не лише про накладення адміністративних стягнень, а й про припинення провадження у справі. В останньому випадку виконавче провадження взагалі не виникає [12, с. 298]. Отже, можна дійти висновку, що, по-перше, виконання покарань за адміністративні правопорушення варто зарахувати до самостійного провадження – виконавчого, яке в разі виникнення вирішує свої індивідуальні завдання, відмінні від завдань, які розв'язуються провадженням у справах про адміністративні правопорушення; по-друге, виконавче провадження у справах про адміністративні правопорушення, як і норми адміністративного процесу, є вторинним щодо матеріальних адміністративних норм і слідує лише після провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Відзначимо, що й нормативно-правові акти, які регламентують процедурні моменти здійснення виконання адміністративних стягнень, також дають підстави виділення його в окреме провадження. Невипадково в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» виділено в окремий розділ.

З огляду на те що виконавче провадження має свій специфічний предмет регулювання, що є найбільш важливим для виділення виконання в окреме провадження, можна говорити про існування певних стадій функціонального призначення й у ньому. Зазначимо, що в наукових джерелах не існує єдиної думки щодо кількості стадій (або етапів) виконавчого провадження. Наприклад, Л.В. Кінчене вважає, що виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення вклю-

чає п'ять етапів: 1) порушення виконавчого провадження; 2) доведення постанови до відома порушника; 3) звернення постанови про накладення стягнення до виконання; 4) безпосереднє виконання постанови; 5) завершення справи [6, с. 12]. Подібні погляди щодо етапів виконання постанов також має М.П. Паригін [14]. На відміну від зазначених авторів, О.М. Григоришин та А.Ю. Суходольський виокремлюють чотири такі етапи: 1) звернення постанови до виконання; 2) безпосереднє виконання; 3) закінчення провадження з виконання постанови; 4) повернення виконання. Перші три етапи вони відзначають як обов'язкові, а останній – може мати місце лише за певних обставин (необов'язковий) [4, с. 153–154]. На нашу думку, найбільш повною є позиція С.Ю. Кошелкіна, який серед конкретних стадій виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення виділив:

- набуття постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили;
- направлення постанови для виконання компетентному органу;
- фактичне виконання постанови про накладення адміністративного стягнення;
- вирішення питань, пов'язаних із виконанням адміністративних стягнень;
- контроль за правильним і своєчасним виконанням постанов про накладення адміністративного стягнення;
- закінчення провадження з виконання постанови про призначення адміністративного стягнення.

До факультативних стадій виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення науковець зарахував:

- відстрочку виконання постанови про призначення адміністративного стягнення;
- зупинення виконання постанови про призначення адміністративного стягнення;
- заміну особи, яка повинна сплатити штраф;
- припинення виконання постанови про призначення адміністративного стягнення;
- повернення виконання постанови про призначення адміністративного стягнення [9, с. 105–106].

Отже, усі викладені факти дають підставу для виділення діяльності з виконання постанов про накладення адміністративних покарань у самостійне провадження. Отже, засобами реалізації норм адміністративного права є два провадження, які не можна змішувати: провадження у справах про адміністративні правопорушення та виконавче провадження. При цьому сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення полягає у своєчасному, всебічному,

повному й об'єктивному з'ясуванні обставин кожної справи, вирішенні її в точній відповідності до закону, забезпеченні виконання винесеної постанови, а також виявленні причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобіганні правопорушенням, вихованні громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності, а виконавчого провадження – в реалізації адміністративного покарання, призначеного правопорушнику постановою (рішенням) органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення. За своєю природою виконавче провадження є впорядкованою і владною в односторонньому порядку юридичною діяльністю, мета якої полягає в досягненні передбаченого КУпАП та іншими правовими актами юридичного результату – покарання правопорушника.

Виконавче провадження, що регулюється процесуальними нормами, є не лише процесуальною діяльністю, а й, на нашу думку, основою виконавчого права як самостійної галузі права. У розділі 5 КУпАП об'єднані норми, які регулюють процедуру виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Проаналізувавши ці норми, ми дійшли розуміння того, що зміст правовідносин цього розділу КУпАП відмінний від змісту правовідносин, які регулюються попередніми розділами Кодексу. Суспільні відносини, що виникають у процесі виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, також відрізняються від суспільних відносин, що виникають під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Звідси випливає, що норми права, які містяться в розділі 5 і регулюють процедуру виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, повинні належати до певної галузі права – виконавчого права. Схожої точки зору дотримуються М.К. Юрков, Б.Б. Булатов, В.І. Горобцов та ін.

Розкриваючи положення виконавчого права як підгалузі адміністративного права, варто зауважити, що його норми регулюють не лише правовідносини, що виникають у сфері адміністративного права, а й правовідносини, що виникають в інших галузях права. Це зайвий раз підтверджує висловлену в наукових джерелах думку, що з погляду юридичної односторонності змісту жодна з галузей законодавства повністю не збігається з тією чи іншою галуззю (підгалуззю) системи права, способом здійснення якої вона є [15, с. 52–53; 17, с. 20–22]. На думку А.В. Міцкевича, взагалі не існує галузі законодавства, яка б тією чи іншою мірою була комплексною, виступала б у чисто-

му вигляді [11, с. 18–23]. Для детального визначення змісту виконавчого провадження необхідно вдатися до класифікації способів виконання адміністративних стягнень. Краще, коли така класифікація проведена в законодавстві. Що ж стосується виконавчого провадження, то воно поки що не регламентовано єдиним нормативним актом. У 2016 році прийнятий Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 № 1403-VIII і Закон України «Про виконавче провадження» № 1404-VIII, який прийшов на зміну Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 № 606-XIV, що за 17 років свого існування застарів і містив безліч прогалин, які зумовлювали труднощі його застосування і створювали масу проблем для стягувача та боржника. Змінена нормативно-правова база внесла суттєві корективи до порядку примусового виконання постанов (рішень) органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення. Головні зміни у виконавчому провадженні полягають у такому:

- примусове виконання рішень покладається на державних і приватних виконавців;
- запроваджено Єдиний реєстр боржників і Єдиний реєстр приватних виконавців;
- за прийняття виконавчого документа до примусового виконання стягувач зобов'язаний заплатити авансовий внесок;
- у разі відкриття виконавчого провадження строк для самостійного (добровільного) виконання рішення боржнику не надається;
- виконавець у разі відкриття виконавчого провадження зобов'язаний одразу накладати арешт на майно (кошти) боржника;
- після відкриття виконавчого провадження виконавець зобов'язує боржника подати декларацію про доходи та майно;
- визначення вартості майна боржника має здійснюватися за взаємною згодою стягувача та боржника, якщо такої згоди не досягнуто, то для оцінювання майна залучається суб'єкт оціночної діяльності – суб'єкт господарювання;
- реалізація майна боржника здійснюється на електронних торгах;
- змінено строки вчинення вагомих виконавчих дій [2, с. 42].

Уважаємо, що оновлене законодавство вже істотно підвищило ефективність роботи виконавців і продемонструвало новий підхід до регулювання окремих груп відносин, які виникають під час примусового виконання постанов (рішень) органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи

про адміністративні правопорушення. При цьому, незважаючи на оновлення «виконавчого» законодавства, не втратила актуальності позиція щодо прийняття першого кодифікованого акта у сфері виконавчого провадження – Виконавчого кодексу України. Ми солідарні з позицією Н.Я. Отчак, що єдиний кодифікований акт зміг би комплексно регулювати адміністративно-юрисдикційну діяльність державних виконавців. За сформованої юридичної традиції та праворозуміння, на відміну від закону, Кодекс передбачає вичерпне правове регулювання тієї чи іншої сфери юридичної діяльності. Поява кодифікованого джерела призведе до єдиного правового регулювання питань адміністративної відповідальності і зручності правозастосування у сфері виконавчого провадження. Прийняття такого рішення відповідатиме правовій традиції держави, коли цілісні види юридичної діяльності регулюються одним кодифікованим законодавчим актом [13, с. 12]. Отже, прийняття Виконавчого кодексу України все ще є доцільним, попри істотні зміни законодавства в цій сфері. Уважаємо, що його підготовка повинна здійснюватися на основі практики застосування Законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» № 1403-VIII і «Про виконавче провадження» № 1404-VIII, оскільки від того, наскільки точно й у строк виконуються постанови (рішення) органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, залежить ставлення людей до органів державної влади зокрема та держави загалом. Також ми вважаємо, що у Виконавчому кодексі України способом виконання адміністративних стягнень повинна бути присвячена окрема стаття.

Щоб запропонувати конкретний зміст статті про способи виконання адміністративних стягнень, необхідно звернутися до наявних у юридичній науці класифікацій зазначених способів. Так, Н.Г. Саліщева та С.І. Котюрґін у працях наголошують, що виконання адміністративних стягнень залежно від способу виконання можна поділити на добровільне та примусове [8, с. 121; 16, с. 120]. Як нам видається, запропонований поділ виконавчого провадження є не зовсім точним, оскільки він показує сутність не всього провадження, а лише виконання окремих адміністративних стягнень. Тому, на нашу думку, можна говорити про добровільне та примусове виконання як про підвиди провадження щодо цих стягнень. Н.Г. Саліщева в наукових дослідженнях виділяє також види виконання залежно від участі органу виконання в

ухваленні рішення по справі. Це – виконання рішення тим органом, який його виніс; доручення виконання рішення органу, який не брав участі в розгляді та вирішенні справ; змішаний порядок виконання прийнятого рішення, коли у виконанні постанови бере участь орган, який виніс рішення, й орган, на який покладаються окремі обов'язки з виконання [16, с. 121]. С.І. Котюрґін заперечує наявність змішаного характеру виконання та підміняє підставу розподілу виконання адміністративних стягнень на види, зазначені Н.Г. Саліщевою, а також здійснює порівняння змішаного порядку виконання в одній групі з такими видами, як добровільне та примусове виконання. Комплексний підхід став предметом дослідження вітчизняних учених, зокрема О.В. Тильчик [18].

На нашу думку, крім зазначених вище класифікаційних ознак, виконавче провадження може бути класифіковано на види:

1) залежно від терміну виконання:

- короткочасне (стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення, оголошення попередження тощо);
- тривале (виконання суспільно корисних робіт, адміністративний арешт тощо);

2) залежно від участі суб'єкта виконання в прийнятті постанови про накладення адміністративного стягнення:

- провадження з виконання постанов, винесених самим органом;
- провадження з виконання постанов, винесених іншими органами.

### Висновки

Підсумовуючи, можемо зазначити, що виконавче провадження – це діяльність державних органів виконавчої влади (посадових осіб) з виконання постанов (рішень) органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, про накладення адміністративних стягнень, яке здійснюється відповідно до вимог адміністративно-процесуальних норм колом органів (посадових осіб), визначених законом. Виконавче провадження є самостійним видом провадження в адміністративно-процесуальному праві. За своєю природою це – односторонньо владна, чітко впорядкована юридична діяльність, мета якої полягає в досягненні передбаченого законом юридичного результату – покарання винного. При цьому адміністративне покарання не є метою виконавчого провадження, також метою не є й заподіяння винному фізичних страждань чи приниження. Адміністративне покарання спрямоване на виховання винної особи в дусі дотримання законів України, запобігання вчиненню нових адміністративних правопорушень. Для досяг-

нення цих цілей недостатньо лише винесення обґрунтованого рішення, а необхідна також і його реалізація – виконання.

#### Список використаних джерел:

1. Бенедик І.В., Погребной И.М. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. *Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел*. сб. науч. трудов. Киев, 1983. С. 13–14.
2. Береза Н. Виконавче провадження по-новому: новели, переваги та недоліки. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 41–45.
3. Бутков А.В. Проблемы применения органами Внутренних Дел административных наказаний: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Москва, 2005. 183 с.
4. Григоришин О.М., Суходольський А.Ю. Этапы выполнения постанов про накладення административних стягнень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2013. Вип. 2. С. 145–155.
5. Застрожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985. 100 с.
6. Кинчене Л.В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о наложении административных взысканий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 1999. 20 с.
7. Ключниченко А.П. Советское административное право: часть общая: специализир. курс лекций. Киев: КВШ МВД СССР, 1975. 264 с.
8. Котюрин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.711. Москва, 1968. 204 с.
9. Кошёлкин С.Ю. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Москва, 2009. 219 с.
10. Лещенко М.И. Исполнение административных взысканий органами внутренних дел. *Проблемы теории и практики административной ответственности в свете решений XXV съезда КПСС и Конституции СССР*. Москва, 1979. 138 с.
11. Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства. *Ученые записки ВНИИСЗ*. Выпуск 11. Москва, 1967. С. 3–24.
12. Оланцева Ю.А. О понятии исполнительного производства по делам об административных правонарушениях. *Бизнес в законе*. 2009. № 1. С. 297–300.
13. Отчак Н.Я. Правове забезпечення виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення: автор. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2012. 18 с.
14. Парьгин Н.П. Исполнение постановлений об административных взысканиях: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Свердловск, 1991. 210 с.
15. Поленова С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. Москва: Наука, 1979. 163 с.
16. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964. 156 с.
17. Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: основания построения. *Правоведение*. 1976. № 4. С. 15–25.
18. Тильчик О.В. Роль державного контролю у протидії тінізації економіки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 865. С. 332–337.

*Статья посвящена рассмотрению исполнительного производства по делам об административных правонарушениях в качестве одной из наиболее важных гарантий соблюдения законности. Целью статьи является определение содержания исполнительного производства по делам об административных правонарушениях. Охарактеризовано административное правонарушение. Рассмотрены основания привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения.*

**Ключевые слова:** правонарушение, административная ответственность, основание привлечения к ответственности, исполнительное производство.

*The article is devoted to the consideration of executive proceedings in cases of administrative violations as one of the most important guarantees of legality. The purpose of the article is to determine the content of executive proceedings in cases of administrative offenses. The description of the administrative offense is given. The grounds for bringing administrative responsibility for the commission of an administrative offense are considered.*

**Key words:** offense, administrative responsibility, grounds for prosecution, enforcement proceedings.