

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Денис Бортняк,

*ад'юнкта кафедри адміністративної діяльності
Київського національного університету внутрішніх справ*

Особливе місце в реформуванні адміністративного права відводиться формуванню принципово нових механізмів, спрямованих на вдосконалення провадження у справах про адміністративні правопорушення. На нашу думку, розгляд питання щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення є досить важливим, адже цей вид провадження набуває все більшого поширення та вимагає додаткового вивчення проблем і пробілів у чинному законодавстві, які виявляються в процесі діяльності різних державних органів у вирішенні справ. Глибоке дослідження проблем забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення набуває особливого змісту й актуальності в умовах розбудови правової держави, приведення адміністративного законодавства у відповідність із міжнародними стандартами.

Окрім питання провадження у справах про адміністративні правопорушення активно досліджувалися сучасними вченими-адміністративістами, зокрема В. Авер'яновим, О. Бандуркою, Д. Бахрахом, Ю. Битяком, Д. Калаяновим, С. Ківаловим, А. Комзюком, В. Колпаковим, О. Кузьменко та ін. Разом із тим окремі аспекти порушеної проблеми залишаються не розглянутими та потребують проведення спеціального дослідження.

Метою цієї статті є визначення особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права.

Адміністративні провадження завжди були та залишаються найбільш поширеним різновидом адміністративно-юрисдикційної діяльності державних органів. Вони охоплюють майже всі сфери суспільного життя, діяльності підприємств, установ, організацій та органів держави. Але, незважаючи на таке поширення, нормативно-правові акти, які регулюють процес притягнення особи до адміністративної відповідальності, ще далекі від досконалості, що породжує численні проблеми

на практиці. Ситуація ускладнюється ще й наявністю великої кількості нормативного матеріалу, відсутністю його систематизації, що зумовлює значні труднощі у його вивченні та правозастосовчій діяльності.

Перш за все необхідно визначитись із поняттям аналізованого нами явища, оскільки в науковій літературі є декілька підходів. Так, О. Якуба розглядає адміністративне провадження як урегульований законом послідовний процес підготовки, розгляду, вирішення та реалізації справ про адміністративні правопорушення органами державного управління [1, с. 25].

Н. Салищева свого часу стверджувала, що слід розрізняти адміністративне провадження як процес застосування адміністративно-правових норм, як процес діяльності виконавчих і розпорядницьких органів [2, с. 152].

На нашу думку, провадження у справах про адміністративні проступки найбільш доцільно розглядати як процесуальну діяльність на підставі визначених законодавцем правил, спрямовану на встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [3, с. 117]. Іншими словами, це втілена в адміністративно-правовій формі діяльність уповноважених суб'єктів із застосування адміністративних стягнень. При цьому слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) адміністративним правопорушенням (проступком) є протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління та за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідно до ст. 245 КУпАП є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності із законодавством; забезпечення виконання

винесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; запобігання правопорушенням; виховання громадян у дусі дотримання законів; зміцнення законності.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах суворого дотримання принципів законності, охорони інтересів держави й особи, публічності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності, а також презумпції невинуватості, згідно з якою особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною до тих пір, поки протилежне не буде доведено та зафіксовано у встановленому законом порядку [4, с. 199].

Важливою характеристикою провадження у справах про адміністративні правопорушення є його стадійність, тобто послідовність вчинення визначених у законодавстві дій. При цьому кожна стадія спрямована на вирішення специфічного кола завдань і характеризується лише їй притаманними особливостями. У сукупності всі стадії спрямовані на досягнення загальної мети та вирішення закріплених у законі завдань провадження. Зазвичай виділяють чотири стадії адміністративного провадження:

- порушення справи про адміністративне правопорушення;
- розгляд справи та винесення по ній постанови;
- оскарження й опротестування постанови по справі;
- виконання винесеної постанови.

У свою чергу, кожен етап можна поділити на етапи. Так, для стадії порушення справи такими є виявлення факту порушення та складання протоколу по ньому; прийняття й оформлення рішення про порушення справи. Для стадії розгляду справи – збір доказів; встановлення даних, що характеризують особу правопорушника; направлення матеріалів для розгляду за підслідністю. Для стадії оскарження й опротестування постанови – перевірка законності винесення постанови; винесення рішення. Для стадії виконання постанови – звернення постанови до виконання; безпосереднє виконання [5, с. 147].

Порушення справи – це комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення події правопорушення, його обставин, їх фіксацію та кваліфікацію. На цій стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу.

Підставою для порушення справи про адміністративні правопорушення та попереднього з'ясування її обставин є вчинення

особою діяння, яке містить ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Приводом для порушення справи про адміністративне правопорушення може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів; повідомлення преси й інших засобів масової інформації; повідомлення громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою особою.

Остання група обставин заслуговує на особливу увагу, оскільки вона суттєво відрізняється від інших приводів. По-перше, питання про порушення справи про адміністративне правопорушення вирішується за власною ініціативою осіб, які здійснюють адміністративний нагляд. По-друге, безпосередній розсуд уповноваженої особи ніде не фіксується, а тому не завжди підлягає контролю. По-третє, припущення про порушення виникає тільки у свідомості уповноваженої особи, а тому у випадку його не підтвердження немає необхідності офіційно спростовувати його винесенням якогось спеціального документа.

У рамках проведеного дослідження необхідно також коротко зупинитися на аналізі обставин, за наявності яких справа про адміністративне правопорушення не порушується, а порушена справа підлягає зупиненню. Відповідно до ст. 247 КУпАП, це відсутність події та складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП; винесення по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [6, с. 50].

Наступною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення, на якій вирішуються найважливіші завдання цього провадження є *розгляд справи по суті*. Ця стадія має такі етапи: підготовка справи до розгляду; розгляд справи; прийняття рішення по справі.

З метою правильного та своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган (посадова особа) зобов'язані ретельно підго-

туватися до її розгляду та вирішити низку завдань, закріплених ст. 278 КУпАП: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщені особи, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувані необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката?

У разі встановлення неповноти матеріалів, поданих до розгляду, уповноважений до розгляду орган (посадова особа) може витребувати додаткові відомості та матеріали або повернути справу про адміністративне правопорушення за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

У КУпАП досить детально визначено процедуру розгляду справ. Відповідно до ст. 279 КУпАП розгляд розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка вирішує справу. Після цього головує на засіданні колегіального органу або посадова особа, яка розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності; всім учасникам провадження роз'яснюються їх права й обов'язки; оголошується протокол про адміністративне правопорушення (його зміст певною мірою нагадує обвинувальний висновок).

Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконкомі селищних і сільських рад приймають їх у формі рішення). У постанові дається остаточна оцінка поведінки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, встановлюється її винуватість або, навпаки, невинуватість, визначається захід адміністративного примусу.

При цьому відповідно до ст. 284 КУпАП постанова у справі про адміністративне правопорушення може бути трьох видів:

- про накладення адміністративного стягнення;
- про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру;
- про закриття справи.

Остання виноситься в разі оголошення усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадськості, прокурору, органу досудового слідства чи дізнання, а також за наявності обставин, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення [7, с. 61].

Постанова винесена в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду.

Слід зазначити, що право на оскарження такої постанови є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 287 КУпАП України постанова може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Від імені цих осіб скаргу можуть подати також їх законні представники або адвокат.

Як правило, оскаржити можна будь-яку постанову у справі про адміністративні правопорушення (винятком із зазначеного правила є постанови районного (міського) суду (судді) про накладення адміністративних стягнень, які є остаточними й оскарженню в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення не підлягають). Разом із тим ці постанови можуть бути скасовані або змінені в порядку нагляду, тобто за протестом прокурора самим суддею, а також незалежно від наявності протесту – головою вищого суду.

Скарги від осіб, які не мають права на оскарження, а також скарги на постанови, які не підлягають оскарженню, мають бути повернуті скаргникам [8, с. 68].

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень є завершальною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення. Ці постанови (так звані, виконавчі документи) є обов'язковими для виконання всіма державними та громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами, і від того, наскільки своєчасно та повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності.

Щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона повинна набрати чинності. На жаль, у КУпАП України момент набрання постановою чинності чітко не визначено, що, на нашу думку, є значним недоліком. Так, за загальним правилом, встановленим ст. 299 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, але в разі оскарження або опротестування постанови вона набирає чинності після залишення скарги чи протесту без задоволення, тобто з дня прийняття відповідного рішення. Виняток становлять лише випадки, коли рішення про застосування адміністративного стягнення фактично виконано [8, с. 72].

Що стосується учасників (суб'єктів) провадження у справах про адміністративні правопорушення, то в адміністративній літературі наводяться різні їх класифікації залежно від ролі та призначення, змісту й обсягу повноважень, форм і методів участі органів (посадових осіб) і громадян у справі:

- компетентні органи та посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають рух і долю справи;

- суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий і його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати);

- особи й органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті;

- особлива група учасників провадження – громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників.

На нашу думку, найбільше практичне значення має поділ усіх учасників на дві великі групи:

- органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, правовому статусу яких присвячено окремий розділ КУпАП;

- особи, які беруть участь у цих справах (особи, перелічені в гл. 21 КУпАП).

На особливу увагу заслуговують питання доказів і доказування. Доказами у справі можуть бути будь-які фактичні дані, на підставі яких встановлюється наявність чи відсутність адміністративного проступку, винність особи в його вчиненні й інші обставини, що можуть мати значення для правильного вирішення справи. В юридичній літературі докази класифікуються за різними критеріями: прямі та непрямі, обвинувачувальні та виправдовувальні; першорядні та похідні. Залежно від джерела та форми докази можна класифікувати на [8, с. 54]:

- пояснення учасників (правопорушника, свідка, потерпілого та ін.), які приймаються в усній формі (наприклад, при порушенні правил дорожнього руху штраф накладається на

місці без складання протоколу про адміністративний проступок);

- документи та речові докази, які є матеріальними носіями інформації (протокол про адміністративний проступок, протокол особистого догляду, покази технічних засобів, технічний паспорт, самогон тощо).

Висновки

На законодавчому рівні існують нормативно-правові документи, що характеризують основні положення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Однак ці основні положення не зовсім відповідають сучасним вимогам нормативно-правового регулювання та потребують більшої уваги з боку держави. Хоча багато питань і залишилися поза зоною нашої уваги, але найбільш важливі підходи до характеристики основних положень провадження у справах про адміністративні правопорушення були покладені в основу цієї статті.

Література

1. Якуба О. М. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Х., 1964.
2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964.
3. Колпаков В. К. Административна відповідальність (адміністративно-деліктне право). – К., 2008. – 256 с.
4. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К., 2005. – 544 с.
5. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес. – К., 2001. – 301 с.
6. Адміністративна відповідальність в Україні / За ред. А. Т. Комзюка. – Х., 2000. – 103 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право / За ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2002. – 668 с.
8. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України. – О., 2002. – 312 с.

