

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розглядаються питання щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення. Розкриваються завдання та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення, підстави та порядок їх здійснення, перелік основних доказів.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, провадження, адміністративно-процесуальні норми, докази.

Постановка проблеми. Адміністративні провадження нині є найпоширенішими, оскільки охоплюють майже всі сфери нашого життя, діяльність установ, підприємств, організацій та насамперед держави. Але все ж таки, незважаючи на таке поширення, адміністративні провадження, так само як і адміністративний процес, достатньо не розглянуті й донині. Велика кількість адміністративно-правового матеріалу та його досить складна систематизація створюють ще більшу складність у його вивченні.

Стан дослідження. Значний вплив на дослідження провадження у справах про адміністративні правопорушення справили наукова та спеціальна література українських та зарубіжних вчених, зокрема В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, А. П. Альохіна, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Є. В. Додіна, Л. В. Коваля, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. І. Остапенка, О. М. Якуби та інших.

Провадження у справах про адміністративні проступки належить до юрисдикційних проваджень та являє собою, на думку С. Т. Гонча рука, – «сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення» [1, с. 59].

Метою статті є висвітлення питань щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основних положень. Провадження у справах про адміністративні правопорушення – особливий різновид адміністративного процесу, який значною мірою врегульований нормами, що сконцентровані у розділах IV та V Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2].

Застосування під час провадження у справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу. Тут чітко визначені завдання провадження (ст. 245), обставини, що виключають провадження (ст. 247); принципи, як рівність перед законом (ст. 249); законність, змагальність тощо; види доказів (ст. 251); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (статті 254–257), постанови по справі (статті 283–286) та ін; заходи забезпечення провадження (ст. 260: адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів); права учасників провадження (ст.ст. 268–275); строки і порядок розгляду справ (ст.ст. 277–279); оскарження і опротестування постанов у справі (ст.ст. 287–297); виконання постанови (гл. 25–33, ст.ст. 298–330).

Усе це до певної міри зближує провадження у справах про адміністративні правопорушення з кримінальним процесом. Разом з тим, адміністративному провадженню не властива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи. Можливі випадки, коли не складається протокол про адміністративне правопорушення (наприклад, ст. 258 – порушення правил користування річковими і маломірними судами).

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення є короткими: 15, 7, 5, 3, 1 добу (ст. 277). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні правопорушення здебільшого легко встановлюються і, як правило, не потребують багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження у справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу: визначає зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладання і стягнення (штрафу або ж попередження).

У разі стягнення штрафу порушникові видається квитанція про його сплату. Оформлення попередження здійснюється або шляхом вручення письмового попередження за встановленою формою, або усного попередження.

До адміністративних правопорушень, провадження за якими здійснюється у спрощеній формі, належать:

– порушення правил пожежної безпеки у лісах (ст. 170 у випадках накладення штрафу інженерами відділів охорони і захисту лісу, льотчиками-спостерігачами баз авіаційного захисту лісу, лісничими та іншими особами, які перелічені в п. 3 ст. 241);

– порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних правил (ст. 107) у випадках накладення штрафу державною ветеринарною інспекцією;

– викидання сміття та інших предметів з вікон та дверей вагонів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109);

– пошкодження внутрішнього обладнання вагонів, скла в пасажирських поїздах, паління у вагонах приміських поїздів, у невстановлених місцях у поїздах місцевого та далекого слідування, а також у метрополітені (ст. 110);

– пошкодження внутрішнього обладнання морських суден та паління в не установлених місцях цих суден (ст. 115);

– керування річковим або маломірними суднами, не зареєстрованими в установленому порядку або такими, що не пройшли технічного огляду; перевищення водіяма цих суден швидкості руху, стоянка в заборонених місцях, недодержання вимог навігаційних знаків, порушення правил маневрування, подачі звукових сигналів, несення бортових вогнів і знаків (ч. 1, 3, 5 ст. 116);

– викидання за борт річкового або маломірного судна сміття або інших предметів (ст. 116);

– порушення правил безпеки під час висадки і посадки пасажирів на річкових і маломірних суднах, паління у невстановлених місцях на річкових суднах (ч. 1, 3 ст. 117).

Треба зазначити, що у разі коли порушник перелічених норм заперечує накладене на нього стягнення, то складається протокол про адміністративне правопорушення і провадження здійснюється у звичайному порядку.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення часто визначають як інститут адміністративного права, що містить норми, які регулюють діяльність уповноважених органів і осіб щодо

застосування адміністративних стягнень і сукупність відносин, що виникають при цьому, врегульованих нормами адміністративного права.

При цьому враховується, що провадження може закінчитися виправданням невинного, може бути закрите у зв'язку із закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 КУпАП). Таким чином, даний вид провадження далеко не завжди є діяльністю з накладення і виконання адміністративних стягнень.

Чіткі орієнтири для вирішення цього питання містить ст. 245 КУпАП. Вона визначає, що завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності з законодавством; забезпечення виконання внесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Звідси випливає, що розв'язуються два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови. По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Отже, провадження у справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень.

У запропонованому визначенні немає згадки про норми – основний елемент механізму правового регулювання, однак, поняття правового інституту і регулювання адміністративно-деліктних відносин нічого крім регульовальної функції норм не припускає.

Адміністративно-процесуальні норми, що входять до інституту провадження у справах про адміністративні правопорушення, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування, процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень. Іншими словами, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин.

Основна частина адміністративно-процесуальних норм, тобто правил провадження у справах про адміністративні правопорушення,

міститься в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Проте процесуальні адміністративно-деліктні відносини регулюються і досить великою кількістю норм, які в КУпАП не включено.

По-перше, це встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ, які вносять зміни до загального порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. До них, наприклад, належать норми, що регулюють провадження у справах про порушення митних правил, які містяться у Митному кодексі України (гл. 69). Зокрема, в ст. 487 даного кодексу міститься норма, яка встановлює, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється у відповідності з Митним кодексом, а у частині, яка ним не врегульована, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення [3].

По-друге, це норми підзаконних актів, які уточнюють і конкретизують норми КУпАП. Так, у ст. 266 КУпАП сказано, що особи, які керують транспортними засобами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння, підлягають відстороненню від керування ними та оглядові на стан сп'яніння у порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я та Міністерством юстиції.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення тісно пов'язано з цивільним судочинством. Особливо чітко цей зв'язок виявляється на стадії перегляду постанов у зв'язку з оскарженням у суді тих дій органів і посадових осіб з накладення адміністративних стягнень.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення досить тісно пов'язано з кримінальним процесом і може стати продовженням кримінально-процесуальної діяльності. Це відбувається у тих випадках, коли згідно з законом кримінальна справа припиняється, а правопорушник притягується до адміністративної відповідальності.

Викладене вище свідчить про тісний зв'язок основних процесуальних галузей – адміністративного, цивільного і кримінального процесів.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності, і тому в ньому діють загальні принципи управління, такі, як законність, демократизм, гласність, широка участь громадськості тощо. Водночас тут діють і специфічні, зумовлені завданнями даної діяльності принципи. Насамперед це принцип об'єктивної істини і принцип забезпечення права на захист.

З'ясування об'єктивної істини у справах – основне завдання адміністративного провадження. Даний принцип зобов'язує посадових осіб, що розслідують та розглядають справи, досліджувати всі обставини і ті їх взаємозв'язки у тому вигляді, в якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити однобічний підхід до вибору рішення.

Право на захист реалізується наданням особі, що притягається до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї не винуватості або приведення обставин, що пом'якшують її вину. Названа особа користується широкими правами на всіх стадіях провадження. Згідно зі ст. 268 КУпАП особа, що притягається до адміністративної відповідальності, може знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання, оскаржувати постанови, при розгляді справи, користуватися юридичною допомогою адвоката тощо.

Коли йдеться про право на захист, передусім все мається на увазі особа, яка притягається до відповідальності, проте в процесі може брати участь й інший громадянин, безпосередньо заінтересований у справедливому вирішенні справи, – потерпілий. Згідно зі ст. 269 КУпАП, потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Якщо в протоколі про адміністративне правопорушення вказано потерпілого, то з моменту складання протоколу ця особа набуває процесуальних прав, передбачених у цій статті. Як і особа, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, заявляти клопотання про витребування доказів, призначення експертизи, а також подавати скаргу [4, с. 465].

Оскарження дій органів і посадових осіб щодо притягання до адміністративної відповідальності є важливим інститутом реалізації права на захист.

Право на оскарження будь-яких дій і рішень у справі про адміністративне правопорушення – одна з найважливіших гарантій захисту прав особи, як тієї, що притягається до адміністративної відповідальності, так і потерпілого. Це дієвий засіб забезпечення законності та підстава для перевірки обґрунтованості прийнятих у справі рішень і, нарешті, постанови. Оскарження реально сприяє найшвидшому виправленню допущених помилок, виявлення недоліків у роботі органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення.

Суб'єктами оскарження є: а) особа, що притягається до адміністративної відповідальності; б) потерпілий, якщо він є; в) їх законні

представники; г) адвокат.

Однією з найважливіших основ права на захист є презумпція добродійності громадянина та її юридичний варіант – презумпція невинуватості. Вона полягає в тому, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, доки інше не буде доведено і зафіксовано в установленому законом порядку. Звідси випливає також, що обов'язок доказу покладено на обвинувача.

Притягнутий до відповідальності не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча і має на це право. З презумпції невинуватості випливає і таке важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності. Воно належить до випадків, коли сумніви не були усунені у ході вирішення справи. Ця обставина є однією з підстав винесення виправдних постанов.

Звідси випливає, що вирішення завдань адміністративного провадження здійснюється за допомогою доведення, яке включає в себе виявлення, процесуальне оформлення і дослідження доказів.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненням особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей та документів, а також іншими документами [5, с. 253].

Особливістю доказів є те, що вони мають бути одержані в установленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Йдеться про передбачений КУпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, яким фіксується вчинення правопорушення, повинен бути складений за певною формою уповноваженою на те посадовою особою або представником громадськості (ст. 255 КпАП).

Правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Встановлений законом порядок збирання, одержання доказів є надійною гарантією їх істинності, достовірності. Порушення або недодержання цього процесу може викликати лише сумніви в достовірності доказів та в обґрунтованості зроблених з їх допомогою висновків.

Від доказів як фактичних даних слід відрізнити їх джерела, що являють собою засоби збереження та передачі інформації, засоби, за допомогою яких вона залучається до сфери провадження у справах про адміністративні правопорушення. Водночас слід зазначити, що у правовій науці і на практиці докази нерідко розцінюють і як саму інформацію, і як джерело відомостей.

Інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов: по-перше, якщо вона містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винності особи в його скоєнні та інших обставинах, що мають значення для правильного вирішення справи; по-друге, якщо вона одержана в порядку та з джерел, передбачених законом.

Уповноважений орган (посадова особа) оцінює зібрані докази за власними переконаннями, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні обставин справи у їх сукупності. При цьому він керується законом і правосвідомістю.

Висновок. Провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій органів державного управління (посадових осіб), юрисдикційних органів, а в окремих випадках й інших суб'єктів, що відповідно до норм адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови.

1. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / С. Т. Гончарук. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 78 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Рада УРСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>

3. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.

4. Остапенко О. І. Адміністративне право: навч. посібник / [О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів та ін.]. – 2-ге вид. – К.: Алеута: КТН; ЦКЛ, 2009. – 536 с.

5. Тащишин І. Б. Адміністративне право України: навч. посібник / І. Б. Тащишин. – Львів: Новий світ, 2011. – 308 с.

Ковалив М. В. Производство по делам об административных правонарушениях

Рассматриваются вопросы производства по делам об административных правонарушениях. Раскрываются задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях, основания и порядок их осуществления, перечень основных доказательств.

Ключевые слова: административные правонарушения, производство, административно-процессуальные нормы, доказательства.

Kovaliv M. V. Proceedings of administrative offence

The article is devoted to the issues of proceedings of administrative offence. Objectives and principles of the proceedings of administrative offenses, grounds and procedure for its implementation, a list of key evidence are revealed.

Key words: administrative offence, proceedings, administrative and procedural norms, evidence.

Стаття надійшла 08 травня 2013 р.

УДК 351.778.51 (477)

Ю. С. Лепех

ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЖИТЛО

Аналізуються підходи вчених щодо тлумачення поняття механізму забезпечення прав людини. На цій основі сформульовано авторське визначення категорії механізму адміністративно-правового забезпечення права на житло та виділено стадії цього процесу.

Ключові слова: механізм забезпечення прав і свобод людини, механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини, механізм адміністративно-правового забезпечення права на житло, стадії механізму адміністративно-правового забезпечення права на житло.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні у зв'язку зі здійсненням низки соціально-економічних реформ проблема адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян набуває особливого значення.

Для ефективного адміністративно-правового забезпечення права на житло необхідним є створення його механізму. Проведений нами