

29.07.1991г. // Сборник нормативных актов Украины по вопросам правопорядка. -К., 1993. -С.438-464.

11. Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социального управления. -М.: Прогресс, 1970. -327 с.

12. Административное право Украины: Учебник /Под ред. проф. Ю.П. Битяка. -Харьков: Право, 2001. -528 с.

Поступила в редколлегию 27.01.2005

СИНЯВСЬКА О.Ю. ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проаналізовані існуючі класифікації особистого складу органів внутрішніх справ України.

SINJAVSKAJA E.E. ABOUT DEFINITION AND CLASSIFICATIONS OF THE PERSONNEL LAW-ENFORCEMENT ORGANS

Existing classifications of staff of law-enforcement organs of Ukraine are analyzed.



М.М. СТОЦЬКА

УДАІ Управління МВС України в Одеській області

УДК 343.102:342.9

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розглянуті сутність, місце та значення стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Як справедливо зазначається в літературі, діяльність учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовний ряд пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації їх прав та обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати *стадіями* [1, с.346], інколи – процедурами [2, с.132]. В літературі в основному використовується визначення стадії провадження, сформульоване Д.М. Бахрахом, який розуміє під нею таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості [3, с.324]. Проте найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження, на нашу думку, поки сформулювали автори одного з підручників з адміністративного процесу – О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, які зазначають, що процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [4, с.177].

Погоджуючись з цим, зазначимо, що, на жаль, не всі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення одержали закріплення в КпАП. Але потрібно з'ясувати спочатку питання про види цих стадій. В більшості літературних джерел останніх років називається

чотири стадії зазначеного провадження. Це: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

На першій стадії з'ясовуються: факт вчинення, обставини правопорушення, дані про винного і складається адміністративний протокол. Ця початкова стадія має два основні варіанти назви: адміністративне розслідування [1, с.347; 2, с.132-133; 5, с.155; 6, с.54; 7, с.229] або порушення справи про адміністративний проступок [4, с.177; 8, с.202; 9, с.45]. Проте, і той і інший варіанти викликають незрозумілість. Перш за все, термін "розслідування" має певне кримінальне забарвлення, його використання є зручним, але не зовсім коректним. До того ж, розслідувати справу неможливо, якщо її не порушено. Що ж стосується другої назви, то вона, як уявляється, є дещо незавершеною, оскільки одним тільки порушенням справи не буде досягнуто завдань цієї стадії. На мою думку, правильно цю стадію називати "порушенням справи про адміністративний проступок і попереднім з'ясуванням її обставин", адже "розслідування", яке відстоюють деякі автори в інших підручниках [10, с.156], полягає саме в попередньому з'ясуванні обставин справи.

Слід зазначити, що стадія порушення справи про ад-

міністративне правопорушення полягає в складенні протоколу уповноваженою на те особою або представником громадського формування. До таких належать посадові особи виконавчих органів сільських, селищних рад, органів внутрішніх справ, органів транспорту, громадські інспектори охорони природи та ін. Перелік осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, наведено в статті 255 КпАП. Закінчується перша стадія провадження з моменту надіслання протоколу органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. До нього повинні додаватися й всі інші матеріали про правопорушення (пояснення свідків, протокол вилучення речей тощо).

На другій стадії відповідний суб'єкт розглядає матеріал і приймає постанову, яку на третій стадії може бути або оскаржено громадянином, або опротестовано прокурором, або переглянуто з ініціативи вищого органу. Саме ця стадія – розгляд справ про адміністративні правопорушення і винесення постанови – є центральною стадією провадження в справах про них, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Головна мета діяльності суб'єктів юрисдикції на ній полягає у встановленні фактичних обставин справи і юридичній оцінці діяння особи, тобто у вирішенні справи по суті. Зазначена стадія, як свідчить аналіз відповідних положень КпАП, включає три етапи: підготовку справи до розгляду, розгляд справи і прийняття по ній постанови. Назва другої стадії характеризується однаковістю авторів: в більшості випадків вона називається “розглядом справи про адміністративний проступок і винесенням постанови по ній”, інколи використовується скорочена назва “розгляд справи”, хоча зміст в неї вкладається той самий.

Третя стадія є факультативною, необов'язковою, вона закінчується ухваленням рішення про скасування, зміну або залишення постанови без змін, і називається або переглядом постанови [1, с.347; 6, с.55; 7, с.13], або оскарженням чи опротестуванням постанови [4, с.177; 8, с.202], і лише інколи ці дії поєднуються [5, с.157]. На нашу думку все це більш змістовно охоплює поняття “оскарження (опротестування) і перегляд постанови по справі про адміністративний проступок”. Встановлення процедури *оскарження і перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення* є однією з найважливіших процесуальних гарантій законності притягнення до адміністративної відповідальності. Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення врегульований в статті 288 КпАП.

Факультативність стадії полягає у тому, що вона виникає в тих випадках, коли особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, або потерпілий не згодний з винесеною відносно них постановою. В свою чергу, постанову по справі може опротестувати прокурор. З цього виходить, що лише невелика кількість справ розглядається в порядку контролю [10, с.160]. Вже сам факт існування такої стадії має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

Існують два види *оскарження постанов по справах про адміністративні проступки*: спеціальне і загальне.

Спеціальна скарга, чи скарга в порядку провадження в

справах про адміністративні правопорушення, подається і розглядається за правилами, закріпленими в главі 24 КпАП. Право громадян на загальну скаргу і порядок її розгляду регулюється Законом України “Про звернення громадян”. Загальна скарга може бути подана як особами, особисто зацікавленими в результаті справи, так і іншими громадянами, вона може бути й індивідуальною та колективною. Законодавством не обмежується ні термін загального оскарження, ні коло адресатів. Така скарга може бути надіслана прокурору, депутату, в редакцію засобів масової інформації, у вищий орган за підпорядкуванням тощо.

Зовсім інакше вирішується питання щодо спеціальної скарги. Відповідно до статті 287 КпАП постанову посадової міліції може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Сьогодні порядок оскарження стаття 288 КпАП передбачає тільки альтернативний, тобто на вибір скаржника скарга подається або у вищий орган (вищій посадовій особі), або в районний (міський) суд. В літературі звертається увага на проблему можливості оскарження постанови до суду після того, як спочатку скаргу було подано вищому в порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі і його рішення не задовольнило скаржника [11, с.118-120]. В КпАП зазначене питання не вирішено.

Під час розгляду скарги або протесту уповноважена вища посадова особа міліції зобов'язана перевірити законність і обґрунтованість винесеної постанови, уважно розібратися в суті скарги або протесту і прийняти відповідне рішення. З цією метою має бути з'ясовано ряд обставин, які стосуються як матеріальних, так і процесуальних підстав притягнення до адміністративної відповідальності, тобто чи було встановлено факт вчинення правопорушення, вину особи в його вчиненні, чи не пропущено строки накладення адміністративного стягнення та розгляду справи, чи дотримано порядку розгляду справи тощо.

За результатами розгляду скарги або протесту зазначена посадова особа може прийняти одне із рішень, передбачених статтею 293 КпАП. При цьому виникає запитання, що може бути причиною зміни або скасування постанови, на що зверталася увага в проекті Концепції реформи адміністративного права. В проекті КпАП зроблено спробу визначити підстави для такої зміни або скасування, але ці підстави, не зовсім вдало запозичені з Кримінально-процесуального кодексу, на нашу думку, дещо надумані, особливо це стосується процесуальних підстав. Якщо вже використовувати за аналогією положення кримінального процесу, то такими підставами слід визнати: однобічність або неповноту попереднього з'ясування обставин справи, за матеріалами якого винесено постанову; невідповідність висновків суб'єкта юрисдикції, викладених у постанові, фактичним обставинам справи; неправильне застосування адміністративно-деліктного закону; грубе порушення процесуального адміністративно-деліктного закону; невідповідність накладеного стягнення серйозності проступку і особі порушника тощо.

Четверта стадія починається відразу ж після її прийняття або після розгляду скарги (протесту) – вона в усіх джерелах називається однаково – “виконання постанов про накладення адміністративних стягнень”.

Потребують також вирішення проблеми виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Виконання міліцією постанов можна визнати вирішальною стадією всього провадження в справах про адміністративні правопорушення, адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма працівниками для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною. Можна зазначити, що міліція виконує постанови про застосування таких адміністративних стягнень як попередження, штраф і адміністративний арешт.

Необхідною умовою виконання постанови є набрання нею чинності. Це означає, що постанова набула юридичного значення та є обов'язковою до виконання згідно зі статтею 298 КпАП. У зв'язку з цим дуже важливим є визначення моменту набрання постановою чинності, адже в законодавстві це питання не вирішено. На підставі того, що постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, а виконуватися може тільки постанова, яка набрала чинності, в літературі зроблено логічний висновок про те, що постанова по справі набирає чинності негайно після винесення, що властиво для правових актів управління загалом [2, с.142; 7, с.235; 12, с.144].

У випадках оскарження чи опротестування постанови її виконання припиняється на певний час, а потім відновлюється, якщо скарга чи протест залишилися без задоволення.

Постанова, яка набрала чинності – це своєрідний виконавчий документ. Можна не погоджуватися із доцільністю чи справедливістю застосування посадовою особою міліції того чи іншого стягнення, його розміру, але лише до того часу, поки постанова не набрала чинності. Надалі – це документ, який підлягає обов'язковому виконанню, оскільки його винесено від імені держави. І забезпечення беззаперечного виконання постанови – це свідчення авторитету держави та міліції як органу, який діяв від її імені. У зв'язку з цим неприпустимими є факти невиконання постанов про накладення адміністративних стягнень, найчастішими з яких є несплата штрафу. За різними статистичними даними, останніми роками з різних причин не виконується 20-30 % постанов про накладення штрафу.

Варто мати на увазі, що в наш час провадження щодо примусового стягнення штрафу нормами КпАП не регулюється, його тепер слід розглядати як окреме адміністративне провадження. Проте це не означає, що законодавство про адміністративні проступки не повинне сприяти реальному виконанню постанов. Сплата штрафу – це правовий обов'язок порушника, і він сам має турбуватися, як йому виконати цей обов'язок. Як можливий варіант вирішення цього питання можна запропонувати встановлення

для порушника, в разі ухилення останнього від сплати штрафу, додаткових санкцій, перш за все, у вигляді автоматичного збільшення розміру штрафу, а в разі подальшого ухилення – заміни його адміністративним арештом. Крім цього, заміну одного виду адміністративного стягнення іншим, яку чинне законодавство про адміністративні проступки допускає дуже рідко, можна було би передбачити як загальне правило для всіх випадків, коли виконання стягнення з якихось причин неможливе. Тим самим виконувалося би головне призначення провадження – реальна реалізація заходів адміністративної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К., Битяк Ю.П. Адміністративне право України: Підручник. –К.: ЮрІнком Інтер, 1999. –736 с.
2. Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій. Загальна частина. –К.: Основи, 1994. -154 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – М.: БЕК, 1996. -368 с.
4. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. –Х.: Изд-во НУВД, 2001. -352 с.
5. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. –Х.: «Одиссей», 2004. –272 с.
6. Кивалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. –Одеса, 2004. -304 с.
7. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. –Х., 2003. -288 с.
8. Адміністративне право України: Підручник /За ред. Ю.П. Битяка. –Х.: Право, 2000. -520 с.
9. Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: Учеб. пособие. –Киев: КВШ МВД СССР, 1983. -56 с.
10. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник /За заг. ред. І.П. Голошніченка і Я.Ю. Кондратьєва. –К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. -177 с.
11. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. –Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1990. -207 с.
12. Комзюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції // Вісник Львівськ. ін-ту внутр. справ. – 2000. –С.242-246 с.

Надійшла до редколегії 10.12.2004

СТОЦКАЯ М.Н. СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА В ДЕЛАХ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

Рассмотрены сущность, место и значение стадий производства в делах об административных правонарушениях.

STOTSKAJA M.N. STAGES OF OFFICE-WORK ABOUT THE ADMINISTRATIVE OFFENCE

The essence, place and value of stages of manufacture in affairs about administrative offences are considered.