

Гончарук Степан Тихонович

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного і адміністративного права
Національний авіаційний університет*

Гончарук Степан Тихонович

*кандидат юридических наук, профессор,
професор кафедры конституционного и административного права
Национальный авиационный университет*

Goncharuk S.T.

*candidate of law, professor, professor of department of constitutional and administrative law
National Aviation University*

Джигир Дмитро Григорович

*студент
Національний авіаційний університет*

Джигир Дмитрий Григорьевич

*студент
Национальный авиационный университет*

Dzhyhyr D.G.

*student
National Aviation University*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ЗАХИСТ У ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ЗАЩИТУ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

THE RIGHT TO PROTECTION PROCEEDING IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Анотація. У статті досліджується стан адміністративно-деліктного законодавства України з питань реалізації права на захист громадян у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, провадження у справах про адміністративні правопорушення, права громадян.

Аннотация. В статье исследуется состояние административно-деликтного законодательства Украины в вопросах реализации права на защиту граждан в производстве по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, права граждан.

Summary. The article examines the state of administrative and delictual legislation of Ukraine, through which ensured by the realization of the right to protection of citizens in proceedings on administrative offenses.

Key words: administrative offenses, administrative responsibility, proceedings on administrative offenses, civil rights, the right to protection.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження визначається необхідністю поглибленого аналізу проблем наукової детермінації окремих складових адміністративного процесу, наукове визначення та обґрунтування яких є складовою для вирішення питань кардинального реформування чинного адміністративно-деліктного законодавства, зокрема подальшої розробки проекту та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Реалізація права на захист громадян у провадженні у справах про адміністративні правопорушення набуває особливого значення в умовах поглиблення демократизації нашого суспільства, посилення правових засобів захисту прав і свобод людини у її взаємовідносинах з державою, утвердження конституційних гарантій забезпечення принципів верховенства права, законності і соціальної справедливості у стосунках громадян з суб'єктами владних повноважень. Належний захист законних прав, свобод і інтересів особи у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення за допомогою існуючих правових засобів є реальною необхідністю. Адже однією з важливих причин порушення прав особи в такому провадженні зі сторони суб'єктів, наділених владними повноваженнями, є неналежна якість чинного законодавства, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання, що торкаються порядку реалізації права особи на захист в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, а також загальних положень такого провадження, неодноразово досліджувались в роботах таких вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, А.П. Ключніченко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Р.В. Миронок, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко та ін. Їх плідні теоретичні напрацювання послужили вагомим підґрунтям для подальшого удосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Однак, попри наявні вагомні наукові доробки з цих питань на сучасному етапі законотворчості проблема належного забезпечення захисту особи в провадженнях у справах про адміністративні проступки потребує подальшого дослідження.

Метою даної статті є спроба здійснити аналіз існуючих процесуальних гарантій забезпечення прав громадян у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, висвітлити окремі недоліки та прогалини чинного законодавства з цих питань та висловити певні пропозиції по його удосконаленню.

Виклад основного матеріалу. В адміністративно-правовій теорії існують різні визначення поняття

провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, О.В. Кузьменко під таким провадженням розуміє нормативно врегульовану діяльність повноважних суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень [4, с. 224]. Е.Ф. Демський таке провадження визначає як врегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій (всіма) учасниками процесу щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері [5, с. 417]. С.Г. Стеценко підкреслює, що таке провадження – це регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [6, с. 276]. Існують і інші дефініції цього визначення, які, на наш погляд, є не завжди доскональними, вони дещо звужують межі і обсяг даного провадження. Відомо, що провадження у справах про адміністративні правопорушення не завжди завершується прийняттям постанови про притягнення особи до адміністративної відповідальності, хоч таких постанов в даному провадженні абсолютна більшість. Чинне законодавство передбачає цілий ряд можливостей звільнення особи від адміністративної відповідальності, заміни адміністративної відповідальності іншими заходами впливу, накінець – неможливості застосування такої відповідальності через різні обставини (наприклад, обставини, передбачені ст. 247 КУпАП). Таким чином, не дивлячись на переважну більшість «санкційних» рішень у даних справах, підсумком такої юрисдикційної діяльності не завжди є винесення постанови про застосування адміністративного стягнення. А, отже, визначення даного провадження не можна обмежувати лише вказівкою на притягнення особи до адміністративної відповідальності. На наш погляд, під провадженням у справах про адміністративні правопорушення слід розуміти визначену законом діяльність уповноважених на те органів та їх посадових осіб, пов'язану з розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням по них законних і об'єктивних постанов та їх виконанням, а також вжиттям заходів щодо попередження та припинення правопорушень.

Загальні положення, засади та порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в цілому встановлені в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). В цих розділах визначаються завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, його принципи та зміст, учасники

такого провадження, їх права та обов'язки, докази у справах, необхідні процесуальні документи та їх зміст, строки здійснення окремих процесуальних дій, забезпечувальні заходи та порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ, винесення по них відповідних постанов та їх виконання та ін.

Аналіз чинного КУпАП дає змогу виділити два види провадження в справах про адміністративні правопорушення: спрощене та звичайне. Інколи у літературних джерелах пропонується виділяти також і особливе (ускладнене) провадження у справах про адміністративні проступки (розгляд суддями справ про дрібне розкрадання, дрібне хуліганство та ін.) [7, с. 78-79].

Спрощене провадження застосовується щодо відносно невеликої кількості правопорушень, безпосередньо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол про адміністративне правопорушення в цьому провадженні не складається. У таких випадках уповноваженими органами або їх посадовими особами на місці вчинення правопорушення виносяться постанови у справі відповідно до вимог ст. 283 КУпАП, штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення. Про стягнення штрафу порушнику видається квитанція про його сплату. Оформлення попередження здійснюється або шляхом вручення офіційного письмового попередження, або за іншою встановленою формою.

Якщо ж під час складання постанови у справі особа осперить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до ст. 256 КУпАП і провадження здійснюється у звичайному порядку.

Варто звернути увагу на окремі законодавчі неузгодженості в процесі спрощеного провадження. Так, ст. 258 КУпАП встановлено, що протокол про адміністративне правопорушення не складається у разі вчинення правопорушення, передбаченого ст. 153 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Водночас санкція цієї статті передбачає штраф у розмірі від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів на громадян і від тридцяти до п'ятдесяти мінімумів на посадових осіб. Частиною другою ст. 258 КУпАП також передбачено, що протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, а це більше півсотні різних пра-

вопорушень. Вони можуть виявлятися різними працівниками поліції, у тому числі і такими, що не наділені повноваженнями розглядати і вирішувати справи по суті. Як діяти в подібних випадках? Доречно також вказати на не досить вдале, на наш погляд, нормативне положення за ч.2 ст. 222 КУпАП, де визначено, що від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Нацполіції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень. По-перше, спеціальні звання в Нацполіції мають всі атестовані працівники, а по-друге, де, ким і яким нормативно-правовим актом визначені покладені на окремих працівників повноваження щодо розгляду справ і накладення на винних адміністративних стягнень? Очевидно, що подібні не зовсім чіткі законодавчі визначення не сприяють належній реалізації права особи на захист своїх прав в даному адміністративному провадженні.

Звичайне провадження здійснюється при розгляді більшості справ про адміністративні правопорушення. Воно досить детально регламентовано в чинному законодавстві. Таке провадження передбачає вчинення самих різноманітних процесуальних дій при розгляді і вирішенні адміністративних справ, зокрема це: можливе застосування примусових заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення; складання протоколу про адміністративне правопорушення; попередня кваліфікація протиправного діяння; встановлення особи правопорушника, а також свідків даного правопорушення; виявлення, збір та оцінка доказів правопорушення; спрямування матеріалів справи для розгляду по підвідомчості; розгляд справи і вирішення її по суті; виконання постанови у справі. Такі дії розвиваються у часі як послідовна низка пов'язаних між особою процесуальних етапів від початку провадження і до його завершення у передбаченому законом порядку. В цілому ж увесь цей процес складається з певних фаз розвитку, що змінюють одна одну, тобто відповідних процесуальних стадій. Тобто, для провадження в справах про адміністративні правопорушення, як і в цілому для адміністративного процесу, властива певна стадійність, тобто наявність системи взаємопов'язаних, послідовно здійснюваних дій, виражених в певних рішеннях та відповідних процесуальних документах. Певна кількість таких послідовно здійснюваних процесуальних дій щодо даного провадження залежно від призначення, результату та інших особливостей об'єднується в окремі стадії і становлять зміст такого провадження. Отже, стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення – це

відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, об'єднаних найближчою метою щодо отримання певного юридичного результату, закріплена у відповідному процесуальному рішенні.

Здебільшого в адміністративно-правовій літературі виділяють чотири основні стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: а) порушення справи та адміністративне розслідування; б) розгляд справи по суті та винесення по ній постанови; в) перегляд справи у зв'язку з оскарженням постанови в справі; г) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Розв'язання завдань кожної стадії, як правило, оформлюється спеціальним процесуальним документом, який частково підсумовує діяльність на відповідній фазі. Після прийняття такого документа розпочинається нова стадія. Таким чином, стадії органічно пов'язані між собою: наступна стадія починається лише після того, як закінчена попередня, і базується на її результатах [8, с. 106-107].

Безперечно, належний правовий захист від порушень прав, свобод та інтересів людини важливий на всіх вказаних стадіях провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, такі порушення можливі на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування – початковій стадії даного провадження. Змістом цієї стадії, як правило, є комплекс першочергових, поетапних процесуальних дій, пов'язаних з: виявленням факту правопорушення; застосуванням окремих заходів забезпечення провадження в справі з метою встановлення особи порушника та обставин правопорушення; складанням протоколу про адміністративне правопорушення; встановленням свідків, потерпілих у справі; – збором, дослідженням та попередньою оцінкою доказів та інших фактичних обставин у справі; попередньою юридичною кваліфікацією скоєного тощо [9, с. 28-29].

Найбільша вірогідність можливих проявів порушень прав особи на цій стадії стосується дій, пов'язаних із застосуванням заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення (глава 20 КУпАП) та попередньою кваліфікацією протиправного діяння. Особливо це стосується таких заходів забезпечення, як доставлення порушника (ст. 259 КУпАП), адміністративного затримання особи, речей, транспортних засобів (ст.ст.261-263), особистого огляду та огляду (ст. 264). Останні зміни до ст. 263 КУпАП щодо строків адміністративного затримання особи, на наш погляд, є не завжди обґрунтованими, що нерідко сприяє порушенню прав особи. Ось чому в майбутньому важливо

нормативно закріпити в законі можливість захиснику брати участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення уже на стадії затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Правильна кваліфікація протиправного діяння насамперед залежить від рівня професійної підготовки посадової особи, яка дає попередню оцінку вчиненого правопорушення та складає відповідні процесуальні документи, а також від якості чинного законодавства. Зокрема, на практиці окремі посадові особи не завжди правильно кваліфікують протиправні діяння при сукупності правопорушень, при визначенні крайньої необхідності та необхідної оборони, при повторності їх вчинення. Скажімо, до цього часу немає чіткості у визначенні строку відліку річного терміну для правильної кваліфікації повторності протиправного вчинку.

На стадії виконання постанов про накладення адміністративного стягнення доцільно було б визначити загальний строк давності виконання таких постанов.

Серед учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення найбільш вірогідне порушення прав людини може стосуватися насамперед особи, яка притягається до відповідальності (при наявності потерпілого – це стосується також і цієї особи).

Права особи, яка притягається до відповідальності, визначені в ст. 268 КУпАП. Серед них, насамперед, це право знайомитися з матеріалами справи; давати пояснення; подавати докази; заявляти клопотання; користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права; користуватися послугами перекладача; знати про місце і час розгляду справи та бути присутньою при розгляді справи; оскаржувати постанову по справі та ін. При розгляді справ про окремі правопорушення (ст.ст. 44, 51, 146, 160, 173, 178, 185 та ін.) присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. На практиці найбільше порушень прав особи відбувається щодо реальної можливості бути присутнім при розгляді справи (як правило, в багатьох випадках такий розгляд здійснюється заочно). Доречно зауважити, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доказувати свою невинність.

З метою забезпечення реалізації законних прав і свобод людини і громадянина Конституція України встановлює відповідні правові гарантії. Зокрема, в ч. 1 ст. 59 Конституції України закріплено право кожного на правову допомогу. Держава в особі відповідних органів визначає певне коло суб'єктів надання правової допомоги та їх повноваження. Найчастіше захисником у провадженні у справах про адміністративні правопорушення виступає адвокат.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Таким правом наділені і особи, які беруть участь у даному адміністративному провадженні.

Це лише окремі проблемні питання щодо реалізації права на захист громадян у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, яких ми торкнулись у даній статті.

Висновки. Орієнтація України на побудову правової, соціальної держави та впровадження в наше життя загальноєвропейських цінностей актуалізують дослідження, присвячені забезпеченню прав та свобод людини в різних сферах діяльності держави, осо-

бливо у випадках обмеження прав і свобод особи, застосування щодо неї різних заходів адміністративного примусу і насамперед заходів адміністративного покарання. Сьогодні провідною ідеєю реформування всіх державно-правових інститутів як публічного, так і приватного права постає фундаментальна переоцінка співвідношення ролі та значення людини у її відносинах з державою та її владними структурами. Відповідно, головними в таких відносинах повинні бути не інтереси держави, а людини, належне забезпечення законних прав, свобод та інтересів особи. Хотілось би сподіватися, що ці принципові положення знайдуть своє належне відображення в новому Кодексі України про адміністративні проступки.

Література

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини, 1950 р.: Закон України / Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
4. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. – К.: Атіка, 2008. – 420 с.
5. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 495 с.
6. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – 638 с.
7. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : підруч. / О.М. Бандурка. – Харків, 2004. – 780 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: монограф. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.