**Адміністративна відповідальність в Україні**

1. Поняття, підстави та зміст адміністративної відповідальності

Завдання щодо побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави вимагає якнайшвидшого реформування правової системи, запровадження надійних гарантій дотримання прав і свобод громадян, закріплених Конституцією України. Особливо актуальним в цьому плані є проведення реформи адміністративного права як права державного управління, владного впливу держави на різноманітні суспільні процеси, в тому числі адміністративно-деліктного права. В останньому накопичилось чимало проблем, пов’язаних як із належним виконанням завдань правоохорони, так і з забезпеченням прав та свобод громадян та інших суб’єктів від незаконного притягнення до юридичної відповідальності. До основних, найбільш крупних з них належать питання запровадження, визначення змісту (заходів) адміністративної відповідальності та її реалізації. Якщо ж говорити про соціальне призначення адміністративної відповідальності, то тут можна виділити дві кардинальні проблеми. З одного боку, ця відповідальність як один із найважливіших методів державної діяльності має забезпечувати належне виконання завдань та функцій держави, надійну охорону відповідних суспільних відносин. З іншого – реалізація її заходів повинна ґрунтуватися на якнайсуворішому додержанні принципів гуманізму, соціальної справедливості, законності тощо.

Адміністративну відповідальність разом з відповідальністю кримінальною можна розглядати як універсальний засіб охорони суспільних відносин, які регулюються різними галузями права – конституційним, цивільним, трудовим, природоресурсовим, фінансовим, власне адміністративним. Іншими словами, законодавство про адміністративні проступки – це своєрідний збірник санкцій значної частини галузевих правових норм. Цим обумовлюється значення адміністративної відповідальності не тільки як адміністративно-правового інституту, але і як складової всієї правової системи держави.

Важливо також підкреслити, що адміністративні проступки – одні з найпоширеніших із всіх видів правопорушень (в наш час щорічно до адміністративної відповідальності притягається біля 15 млн. чоловік, тобто майже третина всього населення України). Велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) цих проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування. Це необхідно для швидкого дисциплінуючого впливу на винних з метою економії часу та сил як державних органів, так і самих порушників. До того ж для виявлення порушень загальнообов’язкових правил частіш за все потрібні не юридичні, а спеціальні технічні, економічні, санітарні, агрономічні та інші знання. Іншими словами, в подібних випадках доцільний саме адміністративний порядок впливу.

Чинне законодавство про адміністративні правопорушення досить велике за обсягом, дуже нестабільне. Кодекс України про адміністративні правопорушення – один з нормативних актів, до яких найчастіше вносяться зміни та доповнення. Особливо інтенсивно положення КпАП почали змінюватися після проголошення незалежності України. Все це створює певні труднощі в застосуванні адміністративно-правових норм, негативно позначається на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, забезпеченні законності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення, що в умовах побудови правової держави неприпустиме.

Викладеним і обумовлено зміст цього посібника, в якому розкриваються поняття та підстави адміністративної відповідальності, особливості та порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. У другому виданні навчального посібника враховано зміни, що відбулися за останні роки в законодавстві про адміністративні правопорушення, а також роботу, проведену щодо реформування цього законодавства, зокрема, розробку Концепції реформи адміністративного права та проекту Кодексу про адміністративні проступки, витяги з яких наведено в додатках.

Адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної відповідальності, їй властиві всі ознаки останньої. Традиційно правову відповідальність пов’язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Застосування заходів юридичної відповідальності тягне для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов’язаний перетерпіти і фактично претерпіває. Тим самим правопорушник “тримає відповідь” перед державою за неправомірну поведінку.

Адміністративній відповідальності властивий ряд специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Так, вона настає, як правило, за особливий вид правопорушень – адміністративні. В окремих випадках її заходи можуть застосовуватися також при звільненні від кримінальної відповідальності, тобто за діяння, що містять ознаки злочинів, які не становлять великої суспільної небезпеки. Адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються багатьма органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами. Їх повний перелік наведено в спеціальному розділі КпАП. Незважаючи на те, що в деяких випадках адміністративні стягнення застосовуються районними (міськими) судами (суддями), адміністративна відповідальність є позасудовим видом правової відповідальності. Між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він суттєво відрізняється від кримінального і цивільного процесів та дисциплінарного провадження. Нарешті, адміністративну відповідальність врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності становлять її нормативну основу.

Отже, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність ґрунтується на ряді принципів, основними з яких є законність, відповідальність лише за вчинення протиправного діяння, відповідальність лише за наявності вини, невідворотності відповідальності, індивідуалізації відповідальності.

Принцип законності адміністративної відповідальності означає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв’язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і у порядку, встановлених законодавством. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законодавством. Дотримання вимог законності при притягненні до адміністративної відповідальності забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом та іншими встановленими законодавством способами.

Принцип відповідальності лише за вчинення протиправного шкідливого діяння передбачає, що тільки діяння, вчинок людини може тягти застосування заходів адміністративного впливу. Адміністративним правопорушенням визнається тільки протиправне діяння (дія чи бездіяльність) особи, а не склад її думок або навіть висловлений намір вчинити правопорушення. Крім цього, адміністративна відповідальність настає не за будь-яке діяння, що завдає шкоди суспільним відносинам, а лише за те, яке передбачене в законодавстві як адміністративний проступок.

Принцип відповідальності лише за наявності вини означає, що адміністративній відповідальності підлягає тільки особа, винна у вчиненні правопорушення, тобто яка умисно або з необережності вчинила протиправне шкідливе діяння.

Невідворотність адміністративної відповідальності як принцип полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, повинна бути піддана адміністративному стягненню. Із цього принципу можливі деякі винятки. Маються на увазі випадки відповідальності за адміністративні правопорушення неповнолітніх та осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. До зазначених осіб за більшість проступків застосовуються не адміністративні стягнення, а інші заходи впливу.

До винятків із принципу невідворотності відповідальності слід зарахувати також випадки звільнення від адміністративної відповідальності. Чинний КпАП передбачає чотири види звільнення. Перш за все, йдеться про звільнення відповідно до статей 21 і 22 – з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу або із оголошенням усного зауваження. Для першого виду звільнення підставою є переконання відповідного органу чи посадової особи, яке ґрунтується на всебічній оцінці характеру правопорушення та особи порушника, про доцільність застосування до останнього заходу громадського впливу. Звільнити порушника від адміністративної відповідальності з оголошенням усного зауваження можна лише тоді, коли вчинене ним правопорушення є малозначним. Крім цього є ще два види звільнення, про які в літературі частіш за все не згадується. Це звільнення від адміністративної відповідальності неповнолітніх віком від 16-ти до 18-ти років із застосуванням до них заходів виховного впливу, а також передача матеріалів для застосування заходів дисциплінарного впливу до осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, в тих випадках, коли і ті, й інші підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. Мова йде саме про звільнення від адміністративної відповідальності, оскільки орган чи посадова особа, який вирішує справу, може і реально застосувати адміністративне стягнення, тобто закон наділяє правом прийняття рішення саме його. В усіх зазначених випадках звільнення від адміністративної відповідальності – право, а не обов’язок органу (посадової особи), який розглядає справу.

В усіх перерахованих випадках звільнення від адміністративної відповідальності слід розглядати як пом’якшення стану порушника (до неповнолітнього замість адміністративного стягнення застосовується виховний захід, до військовослужбовця – захід дисциплінарного впливу, відповідно до ст. 21 КпАП – захід громадського впливу, відповідно до ст. 22 – усне зауваження).

Слід звернути також увагу на юридичну природу усного зауваження, яке виноситься в четвертому виді звільнення від адміністративної відповідальності, коли його підставою є малозначність проступку. В літературі свого часу було висловлено думку про те, що оголошення усного зауваження – це не звільнення від адміністративної відповідальності, а застосування її в іншій формі. При цьому не враховується той факт, що накладення адміністративного стягнення тягне конкретні юридичні наслідки, які оголошення усного зауваження не викликає.

Звільнення від адміністративної відповідальності слід відрізняти від звільнення від відбування адміністративного стягнення. В першому випадку справа не доходить навіть до накладення стягнення, тоді як у другому стягнення частково вже виконано. В КпАП закріплено лише один подібний випадок – скорочення строку позбавлення спеціального права (ст. 320). На нашу думку, це правило доцільно поширити також на деякі інші адміністративні стягнення, виконання яких триває певний строк (наприклад, адміністративний арешт, тим більше, що передбачається збільшення його строку). Особливо актуально це у зв’язку із розробкою проекту нового КпАП, в якому пропонується запровадити ряд нових стягнень (звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави; позбавлення права займати певні посади або займатись певною діяльністю; громадські роботи та ін.).

Інститут звільнення від адміністративної відповідальності тісно пов’язаний з принципом індивідуалізації відповідальності. Цей принцип вимагає, щоб при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувались всі обставини вчиненого правопорушення і особа порушника. Реалізації зазначеного принципу сприяє закріплення в законодавстві можливості вибору адміністративного стягнення із кількох можливих (альтернативні санкції) або конкретного розміру стягнення в межах передбачених мінімуму і максимуму (відносно визначені санкції), виходячи із характеру правопорушення і особи винного.

Необхідність гуманізації адміністративного законодавства потребує, на нашу думку, закріплення можливості застосування, з метою пом’якшення відповідальності, адміністративного стягнення, не передбаченого санкцією відповідної статті КпАП, а також зменшення мінімального розміру штрафу чи іншого стягнення, встановленого за даний проступок. Це обумовлено тим, що в наш час санкції багатьох статей КпАП дуже високі, не відповідають реальному рівню життя населення, тому і застосовувати їх слід дуже зважено. Тому потрібна гнучкість в законодавчому регулюванні санкцій.

Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами різної юридичної сили, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. Це законодавство має завданням, відповідно до ст.1 КпАП, охорону суспільного ладу, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов’язків, відповідальності перед суспільством.

В ст.92 Конституції України передбачено, що діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Систему законодавства про адміністративні правопорушення в наш час складають Кодекс України про адміністративні правопорушення і окремі законодавчі акти. З окремих питань рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, можуть приймати органи місцевого самоврядування.

Основним нормативним актом, який регулює адміністративну відповідальність, є Кодекс про адміністративні правопорушення. КпАП складається із 5-ти розділів, 33-х глав і біля 350-ти статей. В розділі І встановлено загальні положення законодавства про адміністративні правопорушення: його завдання, систему, порядок чинності, окремі принципи.

Розділ ІІ "Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність" складається із загальної і особливої частин. В загальній частині закріплено поняття адміністративного правопорушення, форми вини, особливості адміністративної відповідальності окремих осіб, обставини, що виключають протиправність та шкідливість діяння, систему і види адміністративних стягнень, загальні правила і строки їх накладення. В особливій частині наводиться перелік діянь, які визнаються адміністративними правопорушеннями, і дається їх опис, іншими словами, сформульовано склади адміністративних проступків. Кожна стаття особливої частини закріплює не тільки конкретний склад, але і санкцію за вчинене правопорушення.

Інші три розділи по суті становлять процесуальну частину КпАП. В розділі ІІІ наведено перелік органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, врегульовано деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які види справ має право розглядати той чи інший орган або посадова особа, тобто вирішено питання про підвідомчість справ.

Правила провадження в справах про адміністративні правопорушення закріплено в розділі ІУ КпАП. В ньому визначено завдання та принципи цього провадження, порядок складення протоколу про адміністративне правопорушення, заходи забезпечення провадження, правовий стан учасників, порядок розгляду справ і винесення постанов, оскарження та опротестування постанов і перегляду справ.

Останній, У розділ КпАП присвячено виконавчому провадженню. В ньому детально врегульовано порядок виконання постанов про накладення кожного із 7-ми видів адміністративних стягнень, а також постанов у частині відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням.

Окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до КпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Разом з тим норми деяких законодавчих актів, що передбачають адміністративну відповідальність, до КпАП не включено, що не можна визнати нормальним оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Тому потрібно передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КпАП. До згаданих норм належать приписи Митного кодексу України, який регулює відповідальність за порушення митних правил, законів "Про боротьбу з корупцією", "Про державну податкову службу в Україні", "Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину", "Про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування" та деяких інших.

Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття рішень з адміністративною санкцією обумовлено тим, що на місцях виникає необхідність врегулювання загальнообов’язковими правилами певних відносин, які мають тимчасовий або місцевий характер, із застосуванням до їх порушників заходів адміністративного впливу.

Зокрема, органам місцевого самоврядування надано право приймати загальнообов’язкові рішення з питань боротьби із стихійним лихом та епідеміями. Разом з тим незрозуміло, де передбачається така відповідальність? Адже в самих рішеннях не можна, це суперечить Конституції. А в КпАП відповідальність за це відсутня. Зазначені органи можуть також встановлювати правила боротьби з епізоотіями, відповідальність за порушення яких передбачено ст.107 КпАП.

Крім цього, сільські, селищні та міські ради мають право встановлювати правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, забезпечення в них чистоти і порядку, правила торгівлі на ринках, а також правила забезпечення тиші в громадських місцях, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено відповідно ст.ст.152, 159 і 182 КпАП (ст.26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") Викликає заперечення доцільність надання таких повноважень сільським та селищним радам. До того ж, зазначені правила можна було б уніфікувати в межах всієї України. Наприклад, чи потрібно в кожному місті, селищі або селі визначати свій час, протягом якого забороняється порушувати тишу в громадських місцях? Краще в КпАП визначити цей час централізовано. Це має бути нічний час – з 24.00 до 6.00.

Органи місцевого самоврядування повинні інформувати населення про прийняті ними рішення з адміністративною санкцією. Зазначені рішення набирають чинності через 10 днів з дня їх опублікування, а видані у зв’язку із надзвичайними обставинами (стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями) – з дня опублікування.

Порядок чинності законодавства про адміністративні правопорушення закріплено в ст.8 КпАП. Основний принцип чинності цього законодавства полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі актів, що діють під час і за місцем вчинення правопорушення. Єдиний виняток із зазначеного правила становлять норми, які пом’якшують або скасовують адміністративну відповідальність.

Такі норми мають зворотну силу, тобто вони поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих норм. Акти ж, які встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили на мають, вони можуть застосовуватися лише щодо діянь, вчинених після набрання цими актами чинності. Інакше вирішено питання щодо чинності процесуальних норм: провадження в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі законодавства, яке діє не під час вчинення проступку, а під час розгляду справи.

2. Адміністративне правопорушення

В попередньому параграфі проаналізовано нормативні підстави адміністративної відповідальності. Фактичну ж її підставу в кожному конкретному випадку становить адміністративне правопорушення, офіційне визначення якого дається в КпАП. Так, ч.1 ст.9 адміністративним правопорушенням (проступком) визнає протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність. Варто звернути увагу на те, що в законі одночасно вживаються і ототожнюються два терміни і тим самим два поняття: "адміністративне правопорушення" і "адміністративний проступок". Однак, на нашу думку, ці поняття не тотожні, оскільки адміністративне правопорушення означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність(наприклад, порушено вимоги ст.263 КпАП щодо строків адміністративного затримання). Адміністративний же проступок слід розглядати як вид адміністративного правопорушення, за яке встановлено адміністративну відповідальність. Така точка зору останнім часом підтримується багатьма вченими-адміністративістами.

Адміністративне правопорушення (проступок) – це перш за все діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, це акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства. Закону непідвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього виявлення. Таке діяння має визнаватися адміністративним проступком за наявності певних ознак, до яких традиційно відносять суспільну шкідливість (небезпечність), протиправність, винність та адміністративну караність.

Перша ознака означає, що дія чи бездіяльність заподіює або створює загрозу заподіяння певної шкоди (матеріального, морального, організаційного чи іншого характеру) об’єктам адміністративно-правової охорони (“посягає на ...”). Цією обставиною і пояснюється необхідність встановлення за її вчинення адміністративної відповідальності. Разом з тим в наш час потребує уточнення перелік об’єктів, які мають охоронятися нормами з адміністративною санкцією. Не викликає сумніву, що такі об’єкти як права і свободи громадян, власність, громадський порядок, які названо в нинішньому КпАП, повинні залишитися також і в майбутньому. А от що стосується державного порядку і встановленого порядку управління, то думається, що це поняття подібні і однорідні і залишити треба одне із них, причому, краще – державний порядок, оскільки в чинному КпАП до правопорушень, які посягають на встановлений порядок управління, віднесено, наприклад, прояв неповаги до суду, невжиття заходів щодо протесту, припису чи подання прокурора тощо, хоча такі відносини не належать до управлінських. В той же час поняття “державний порядок” потрібно розшифрувати – це встановлений порядок діяльності державних органів та установ. Крім того, у визначенні серед основних об’єктів адміністративно-правової охорони слід назвати права і законні інтереси інших суб’єктів, а також громадську безпеку, різновидами якої є санітарна, екологічна безпека тощо.

Ми свідомо не акцентуємо увагу на відмінності термінів “суспільна шкідливість” і “суспільна небезпечність”, тому що така відмінність, на нашу думку, є досить умовною, а суперечки, які навколо цього точаться, мають, переважно, термінологічний характер. Хоча варто зауважити, що ні окремо взятий адміністративний проступок, ні навіть злочин не можуть становити небезпеку для суспільства в цілому, а от певної шкоди вони завдають. Тому більш прийнятним, як уявляється, є термін “суспільна шкідливість”.

Юридичним відбиттям шкідливості адміністративного проступку є його протиправність, яка означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями, перераховано в особливій частині розділу ІІ КпАП та в деяких інших нормативних актах. В разі встановлення адміністративної відповідальності за нові діяння або скасування відповідальності, яка існувала раніше, до КпАП вносяться зміни та доповнення. Ознака протиправності означає також неприпустимість застосування аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним проступком може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки. Вина полягає в психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною.

Адміністративним проступком визнається тільки таке протиправне винне діяння, за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність. Реалізація адміністративних стягнень не завжди супроводжує адміністративний проступок, але можливість їх застосування становить його обов’язкову властивість. Винятком із загального правила є адміністративні правопорушення військовослужбовців і працівників органів внутрішніх справ, за більшість яких останні несуть не адміністративну, а дисциплінарну відповідальність, тобто в цьому випадку адміністративна караність проступків відсутня, хоча від цього вони не перестають бути адміністративними.

З огляду на викладене спробуємо сформулювати визначення адміністративного проступку. Отже, ним, на нашу думку, доцільно визнати суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб, власність, громадський порядок і громадську безпеку, встановлений порядок діяльності державних органів та установ і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне правопорушення необхідно відрізняти від дисциплінарного проступку і від злочину. Дисциплінарний проступок – це порушення трудової дисципліни, тобто невиконання чи неналежне виконання з вини працівника покладених на нього трудових обов’язків. Він тягне дисциплінарну відповідальність, яку врегульовано трудовим законодавством. Стягнення за дисциплінарні проступки накладають керівники підприємств, установ і організацій. Від злочинів адміністративні правопорушення відрізняються, перш за все, розміром шкоди, яку вони заподіюють. Злочин – суспільно небезпечне діяння, яке тягне кримінальну відповідальність. Кримінальне покарання може призначити тільки суд.

Розглянуті вище ознаки характеризують адміністративне правопорушення як фактичну підставу адміністративної відповідальності, як явище реальної дійсності, тобто складають його матеріальне поняття; вони є найбільш характерними і суттєвими, властивими будь-якому адміністративному проступку. Матеріальне поняття правопорушення конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння. Матеріальне поняття правопорушення відповідає на запитання, що спільного між всіма проступками (наприклад, між дрібним хуліганством і дрібним розкраданням), а поняття складу проступку – на запитання, в чому відмінність одних проступків від інших. Відрізняються адміністративні проступки за специфічними ознаками, які характеризують їх об’єктивні і суб’єктивні сторони. Таким чином, склад адміністративного правопорушення – це сукупність встановлених законом об’єктивних і суб’єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративний проступок.

Склади конкретних проступків виконують важливу функцію, оскільки вони встановлюють юридичні підстави адміністративної відповідальності і передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. Вони забезпечують однакове застосування закону, правильну кваліфікацію проступків, гарантують від необґрунтованого притягнення громадян до адміністративної відповідальності, обмежують відповідальність рамками скоєного.

До складу адміністративного правопорушення належать ознаки, які характеризують об’єкт, об’єктивну сторону, суб’єктивну сторону і суб’єкта проступку.

Об’єкт адміністративного правопорушення – це те, на що воно посягає, чому воно завдає шкоди. Адміністративний проступок завдає шкоди або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об’єкт проступку. Засобами адміністративної відповідальності охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами не тільки і не стільки адміністративного права, а й багатьох інших: цивільного, екологічного, трудового, фінансового тощо.

Об’єктивну сторону адміністративного правопорушення характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), його шкідливі наслідки, причинний зв’язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною і обов’язковою ознакою об’єктивної сторони є протиправне діяння, відсутність її виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення. Це може бути як дія (наприклад, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях), так і бездіяльність, коли закон вимагає активних дій (ухилення свідка від явки в суд або орган попереднього слідства чи дізнання). Всі інші ознаки мають факультативний характер, тобто вони обов’язкові лише в тих випадках, коли прямо передбачені законом. Так, шкідливі наслідки і причинний зв’язок обов’язкові тільки для так званих матеріальних складів проступків, в результаті яких завжди заподіюється матеріальна шкода (наприклад, дрібне розкрадання, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо). Більшість же адміністративних правопорушень характеризується недодержанням різних загальнообов’язкових правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру (порушення правил охорони праці, торгівлі, дорожнього руху, митних, паспортних, санітарних тощо). Ці склади формулюються в статтях особливої частини розділу ІІ КпАП лише вказівкою на протиправну дію чи бездіяльність ("порушення правил", "невиконання правил" тощо). В деяких статтях міститься вказівка лише на шкідливі наслідки ("пошкодження", "знищення", "псування" тощо), діяння ж розуміється саме собою.

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов’язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнаються адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх в громадському місці, часто в КпАП називається спосіб вчинення проступку – грубе, злісне порушення, прихована передача тощо); в інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, які пом’якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність).

Окремі статті КпАП передбачають адміністративну відповідальність за незакінчені дії (ст.188 – за спробу передачі заборонених предметів у виправно-трудові установи і ст.209 – за приготування до контрабанди), загальної ж норми про стадії адміністративного правопорушення немає, що цілком виправдано.

Суб’єктивну сторону адміністративного правопорушення становить пов’язана із його вчиненням психічна діяльність особи. До ознак, які характеризують суб’єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина – основна і обов’язкова ознака суб’єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності. Поняття цих форм вини розкривається в ст.ст.10 і 11 КпАП. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Вчиненим з необережності правопорушення визнається тоді, коли особа передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити.

Визначення форм вини в чинному КпАП сформульовано, на нашу думку, не зовсім вдало. Передусім це стосується визначення необережності, оскільки в ньому в основу покладено ставлення порушника до шкідливих наслідків свого діяння. Однак, зміст переважної більшості адміністративних проступків полягає в порушенні тих чи інших загальнообов’язкових правил, незалежно від того, чи настали внаслідок цього якісь конкретні шкідливі наслідки (це так звані “формальні склади”). Тому для визначення форм вини за основу має братися ставлення порушника до діяння та усвідомлення ним його протиправності.

Мотив і мета вчинення адміністративного правопорушення – факультативні ознаки суб’єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час вчинення проступку. Мета – це протиправний результат, наслідок, якого прагне досягти особа вчиненням адміністративного правопорушення. Мотив і мета частіш за все до складу проступку не входять, хоча в деяких випадках лише вчинення діяння з певним мотивом або метою становить склад адміністративного правопорушення (наприклад, ст.103-1 КпАП передбачає відповідальність за самовільне використання з корисливою метою електричної чи теплової енергії або газу, ст.132 – за самовільне використання з корисливою метою транспортних засобів чи інших машин, що належать організаціям, тощо). Окремі статті КпАП передбачають відповідальність за вчинення діяння в разі відсутності певної мети: ст.44 – за незаконне придбання або зберігання наркотичних засобів без мети збуту і ст.176 – за виготовлення або зберігання без тієї ж мети самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення або апаратів для їх виготовлення. В деяких статтях КпАП мотив і мета проступку не називаються, але маються на увазі (наприклад, дрібне розкрадання, азартні ігри, проституція завжди мають корисливі мотив і мету).

Суб’єктом адміністративного правопорушення чинний КпАП визнає фізичну осудну особу, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність. Ознаки, які характеризують суб’єкта проступку, поділяють на загальні і спеціальні. Перші властиві будь-якому суб’єктові. Суб’єктом проступку може бути, по-перше, лише фізична особа, людина (громадянин України, іноземець, особа без громадянства). По-друге, суб’єктом адміністративного проступку може бути не будь-яка особа, а лише осудна. В законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття осудності, воно випливає з визначення неосудності. В ст.20 КпАП під неосудністю розуміється стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що осудність – це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, а значить і нести за них відповідальність. По-третє, суб’єктом проступку може бути особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

Крім цих загальних ознак в конкретних складах суб’єкт може характеризуватися ще й додатковими специфічними властивостями. Такі суб’єкти називаються спеціальними. До них можна віднести, наприклад, посадових осіб, водіїв, керівників, капітанів суден, батьків, військовозобов’язаних тощо.

Окремі властивості особи не входять до складу проступку, але мають важливе значення для визначення характеру і меж відповідальності за вчинене правопорушення. В загальній частині розділу ІІ КпАП названо багато видів таких осіб. Це неповнолітні, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, іноземці і особи без громадянства, особи, для яких полювання є основним джерелом існування, вагітні жінки і жінки, що мають малолітніх дітей, інваліди, особи, які раніше вчинили адміністративне правопорушення або злочин.

В ст.ст.13-16 КпАП встановлено особливості адміністративної відповідальності деяких з перерахованих осіб. Перш за все регламентується відповідальність неповнолітніх віком від 16 до 18 років. До них, як правило, застосовуються заходи впливу, передбачені ст.24-1 КпАП. Ці заходи мають виховний характер, адміністративними стягненнями не визнаються. До них належать зобов’язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого, попередження, догана або сувора догана, передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

В окремих випадках неповнолітні віком від 16 до 18 років можуть нести адміністративну відповідальність на загальних підставах (в разі вчинення дрібного розкрадання, порушення правил дорожнього руху, дрібного хуліганства, стрільби з вогнепальної зброї в населених пунктах, злісної непокори законній вимозі або розпорядженню працівника міліції і порушення правил поводження з вогнепальною зброєю та боєприпасами). Однак і в цих випадках не виключається застосування заходів, передбачених ст.24-1, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи порушника до нього доцільніше застосувати саме ці заходи (крім осіб, які вчинили злісну непокору).

Існують деякі особливості накладення адміністративних стягнень на неповнолітніх, коли вони несуть відповідальність на загальних підставах. До них не застосовується найсуворіше стягнення – адміністративний арешт. Вчинення адміністративного правопорушення неповнолітнім визнається обставиною, що пом’якшує відповідальність.

В разі вчинення будь-якого діяння, передбаченого КпАП, неповнолітніми віком від 14 до 16 років до адміністративної відповідальності притягаються їх батьки або особи, що їх замінюють (ст.184 КпАП).

До посадових осіб за адміністративні правопорушення застосовуються більш суворі штрафні санкції порівняно з громадянами. Це й зрозуміло, адже ці особи наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру. Слід однак зазначити, що вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов’язків (ст.14 КпАП). При цьому безпосереднім порушником може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи. Іншими словами, вона відповідає не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість.

Зазвичай забезпечення виконання певних правил (наприклад, щодо охорони праці, здоров’я населення, санітарно-гігієнічних, природоохоронних тощо) входить до кола службових обов’язків всього ієрархічного ланцюжка посадових осіб підприємств та організацій. Це означає, що до адміністративної відповідальності за їх недодержання одночасно може бути притягнено декілька посадових осіб, зрозуміло, з врахуванням характеру і ступеня вини кожної з них. Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, водночас є і дисциплінарним проступком, оскільки при цьому неналежно виконуються службові обов’язки. Тому не виключається притягнення її до двох видів юридичної відповідальності – адміністративної і дисциплінарної, однак це питання має вирішуватися в кожному конкретному випадку з урахуванням всіх обставин справи. Нарешті, посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і як звичайні громадяни, якщо порушення ними встановлених правил не пов’язане з виконанням службових обов’язків. Наприклад, при накладенні адміністративного стягнення за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції чи його образу службовий стан особи до уваги не береться.

Стаття 15 КпАП встановлює особливості відповідальності за адміністративні правопорушення військовослужбовців, призваних на збори військовозобов’язаних і працівників органів внутрішніх справ. Ці особи несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами, тобто дисциплінарну відповідальність. Лише в окремих випадках їх може бути притягнено до адміністративної відповідальності на загальних підставах (в разі порушення правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, неправомірного використання державного майна, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю і за контрабанду, але і за ці проступки до них не можна застосувати окремі стягнення – виправні роботи і адміністративний арешт. Крім того, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, можуть і в цих випадках передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності. В разі порушення правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань – військовослужбовцями строкової служби штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. До них може бути застосовано тільки попередження.

Отже, в разі вчинення військовослужбовцем або особою рядового чи начальницького складу органів внутрішніх справ адміністративного проступку за загальним правилом передбачається заміна одного виду юридичної відповідальності на інший, що в літературі одержало назву субститутної відповідальності. Доцільність заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною в цьому випадку пояснюється особливостями служби в Збройних Силах або інших утворених відповідно до закону військових формуваннях та органах внутрішніх справ, особливим правовим статусом їх працівників, а відтак і специфікою юридичної відповідальності за порушення правових норм, які охороняються адміністративними санкціями. На жаль, ні в КпАП, ні в дисциплінарних статутах не визначено механізм заміни зазначених видів відповідальності одного одним, хоча, на нашу думку, він має певні особливості і потребує чіткого врегулювання. Інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну (наприклад, судді, працівники прокуратури), у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних проступків дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Відповідно до ст.16 КпАП іноземні громадяни і особи без громадянства, які перебувають на території України, якщо вони не мають дипломатичного імунітету, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. До них може бути застосовано таке специфічне стягнення як адміністративне видворення за межі України. Законодавством встановлено також деякі особливості адміністративної відповідальності народних депутатів України. Так, Законом "Про статус народних депутатів України" (ст.27) передбачено, що застосування до них заходів адміністративного стягнення, що накладаються у судовому порядку, не допускається без його письмової згоди або без згоди Верховної Ради України. В інших випадках, тобто коли стягнення накладається не в судовому порядку (наприклад, адміністративною комісією, начальником міліції, різними державними інспекторами тощо), народні депутати несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Ознаки, які характеризують об’єкт, об’єктивну сторону, суб’єктивну сторону і суб’єкта проступку, є основними або простими. Крім них встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу і називаються кваліфікуючими. До таких обставин належать, наприклад, повторне вчинення однорідного правопорушення, наявність шкідливих наслідків (виникнення лісової пожежі внаслідок порушення правил пожежної безпеки в лісах, створення аварійної обстановки в результаті порушення правил дорожнього руху, заподіяння шкоди здоров’ю людей або їх майну внаслідок порушення правил тримання собак і котів тощо), вчинення правопорушення певним суб’єктом (наприклад, організатором), грубість або систематичність порушення та ін. В нормах особливої частини розділу ІІ КпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано слідом за основними, причому, основні ознаки в них, як правило, не називаються, а дається посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад ("порушення, передбачене частиною першою цієї статті ...", "ті ж дії ..." тощо). Наявність кваліфікуючих ознак завжди підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення.

Статті 18-20 КпАП встановлюють обставини, які виключають протиправність і суспільну шкідливість діяння (крайня необхідність і необхідна оборона) або його винність (неосудність), тим самим виключається адміністративна відповідальність за його вчинення. Про неосудність вище вже було сказано.

Вчиненою в стані крайньої необхідності визнається дія, спрямована на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності чи іншим об’єктам, що охороняються законом, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами, а заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Наприклад, в стані крайньої необхідності може бути вчинено порушення правил дорожнього руху водієм, який доставляє травмовану людину в лікарню.

На відміну від крайньої необхідності при необхідній обороні шкода заподіюється не сторонньому об’єктові, що охороняється законом, а особі, яка посягає на нього. При цьому захист повинен відповідати характерові і суспільній шкідливості посягання. Варто зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинено дуже рідко. Закріпленням в законодавстві норми про необхідну оборону скоріш підкреслюється активна роль громадян у боротьбі з правопорушеннями, зміцненні правопорядку.

3. Адміністративні стягнення

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст.23 КпАП).

Головна мета адміністративного стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законослухняної поведінки. Виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Так, наприклад, під час відбування виправних робіт здійснюється трудове виховання порушника; з особами, підданими адміністративному арешту, проводяться різні бесіди тощо.

Мета запобігання вчиненню нових правопорушень з боку правопорушника та інших осіб досягається головним чином завдяки настрашці, яка утримує нестійких осіб від вчинення адміністративних проступків.

Адміністративні стягнення є каральними, "штрафними" санкціями, вони, як правило, полягають в позбавленні або обмеженні певних прав, благ. Цим досягається мета покарання порушника. За вчинений проступок громадянин або позбавляється якогось суб’єктивного права (права керування транспортним засобом), або обмежується його правосуб’єктність (адміністративний арешт), або на нього покладаються спеціальні "штрафні" обов’язки. Крім втрат та обмежень адміністративне стягнення тягне для порушника ще й стан так званої "адміністративної покараності" (аналогічної судимості в кримінальному праві), який існує протягом одного року з дня закінчення виконання стягнення. Правове значення зазначеного стану полягає в тому, що вчинення до закінчення цього строку нового правопорушення тягне підвищену відповідальність, а інколи змінюється навіть його характер – воно визнається злочином.

В ст.24 КпАП, в якій закріплено систему адміністративних стягнень, їх перераховано з врахуванням зростання суворості: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація такого предмета або грошей, отриманих внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт. Крім цих стягнень до іноземних громадян і осіб без громадянства може застосовуватися адміністративне видворення за межі України в разі грубого порушення ними правопорядку. Нарешті, ч.3 ст.24 КпАП передбачає можливість доповнення законодавчими актами існуючої системи адміністративних стягнень новими видами.

Адміністративні стягнення відрізняються одне від одного за різними ознаками. Перш за все, вони поділяються на основні і додаткові. Основні стягнення можуть накладатися лише самостійно, забороняється накладати за одне правопорушення два або більше основних стягнень. Як основні можуть застосовуватися всі адміністративні стягнення, перераховані в ст.24 КпАП. Два стягнення – оплатне вилучення та конфіскація – можуть застосовуватися і як основні, і як додаткові.

Розглянемо детальніше особливості застосування кожного з адміністративних стягнень.

Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найм’якше адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом’якшуючі обставини тощо).

Як правило, в санкціях статей КпАП попередження встановляється як альтернативне стягнення поряд зі штрафом. До попередження може бути приєднано додаткове стягнення, якщо воно передбачене санкцією відповідної статті (наприклад, за участь в азартних іграх ч.1 ст.181 КпАП передбачає можливість застосування попередження з конфіскацією гральних приладь, а також грошей, речей та інших цінностей, які були ставкою в грі).

Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесене в письмовій формі або зафіксоване іншим встановленим способом (ст.26 КпАП). В більшості випадків воно оформляється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою. Спосіб оформлення попередження на місці вчинення порушень деяких правил експлуатації маломірних суден встановлюється Міністерством транспорту України.

Штраф – найпоширеніше адміністративне стягнення, яке передбачається практично за будь-яке адміністративне правопорушення (виняток становлять ст.108 КпАП – грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки, яке тягне позбавлення права керування цими машинами, а також ч.2 ст.208, що передбачає конфіскацію предметів, заборонених до пересилання у міжнародних поштових відправленнях). Штраф – це грошове стягнення, у порушника вилучається певна сума у власність держави, тим самим справляється вплив на його майнові інтереси.

В наш час розміри штрафів залежать від офіційно встановленого неоподатковуваного мінімуму доходів громадян. Мінімальний розмір штрафу, передбачений КпАП, – 0,1 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян (наприклад, ст.125 та ін.), максимальний – 300 неоподаткованих мінімумів (ст.164-5). В ст.135 КпАП встановлено інший порядок визначення розміру штрафу – він накладається у десяти- або двадцятикратному розмірі від вартості проїзду залежно від виду транспорту, на якому вчинено безквитковий проїзд. В Митному кодексі України як масштаб для визначення розміру штрафу використовується офіційно встановлений мінімальний розмір заробітної плати.

В статтях особливої частини розділу ІІ КпАП частіш за все зазначається мінімальний і максимальний розмір ("від ... до ..."), іноді визначено лише верхню межу штрафу ("в розмірі до..."), дуже рідко штраф встановлено в абсолютному розмірі (наприклад, ст.155-1 за різні порушення порядку проведення розрахунків із споживачами передбачає точні розміри штрафу).

Слід звернути увагу на зростання розмірів штрафу, який може накладатися в порядку адміністративного стягнення. Адже в наш час справа дійшла до того, що штрафи, передбачені за адміністративні проступки, в багатьох випадках перевищують штрафні санкції Кримінального кодексу, тим самим нівелюється різниця між адміністративною і кримінальною відповідальністю, що, звичайно, неприпустимо. Наприклад, ст.148-4 КпАП за використання технічних засобів та обладнання, що застосовуються в мережах зв'язку загального користування, без сертифіката відповідності або без погодження з Адміністрацією зв'язку України передбачає накладення штрафу в розмірі від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 1700 до 3600 гривень. Стаття ж 129 Кримінального кодексу встановлює, що порушення таємниці голосування членом виборчої комісії або іншою посадовою особою карається, поряд з іншим, штрафом від семи до п’ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати, тобто від 518 до 1110 гривень. Тому з погляду на викладене, а також враховуючи рівень економічного розвитку суспільства, матеріального добробуту населення, доцільно, на нашу думку, в КпАП закріпити максимальний розмір адміністративного штрафу (наприклад, на рівні середньої заробітної плати в країні), крім адміністративних проступків з підвищеним ступенем суспільної шкідливості, за вчинення яких штраф у підвищеному розмірі може застосовуватися виключно в судовому порядку.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення, полягає в його примусовому вилученні і наступній реалізації з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат на реалізацію вилученого предмета (ст.28 КпАП). Мета цього стягнення – позбавити порушника права володіння предметом, який ним використовується незаконно або з порушенням загальнообов’язкових правил користування, встановлених законодавством.

КпАП передбачає можливість застосування оплатного вилучення транспортних засобів за повторне протягом року керування ними в стані сп’яніння або ухилення від проходження огляду на наявність сп’яніння (ч.2 ст.130) і за повторне керування цими засобами, не зареєстрованими (перереєстрованими) у встановленому порядку, з підробленим номерним знаком чи з номерним знаком, який не належить цьому засобу, або з умисно прихованим номерним знаком (ч.5 ст.121), а також вогнепальної зброї та боєприпасів до неї за порушення правил їх зберігання чи перевезення (ч.1 ст.191) і за ухилення від реалізації зброї та боєприпасів громадянами, у яких органами внутрішніх справ анульовано дозвіл на їх зберігання (ст.193).

Конфіскація означає примусову безоплатну передачу майна у власність держави (ст.29 КпАП). Адміністративне законодавство допускає конфіскацію лише конкретного майна: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення, і грошей, одержаних в результаті вчинення такого правопорушення. Конфіскація предметів застосовується досить часто (предметів дрібної спекуляції, контрабанди, вогнепальної зброї тощо). Конфісковано може бути, як правило, предмет, який є в особистій власності порушника. Предмети контрабанди конфіскуються незалежно від того, встановлено їх власника чи ні. Не може застосовуватися конфіскація вогнепальної зброї, бойових припасів, інших знарядь полювання до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Конфіскація грошей допускається, наприклад, в разі вчинення правопорушень в сфері підприємницької діяльності (дрібна спекуляція, незаконна торговельна діяльність), азартних іграх тощо. Конфіскації в зазначених випадках підлягають одержаний незаконно прибуток або ставки у грі. На сьогодні щодо застосування конфіскації існують нормативні протиріччя, які потребують вирішення на законодавчому рівні. Так, у частині 6 ст. 41 Конституції України передбачено, що конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Враховуючи те, що Конституція України має найвищу юридичну силу, необхідно внести відповідні поправки до чинного КпАП України щодо розгляду справ про правопорушення, за вчинення яких передбачено застосування конфіскації. До прийняття Конституції України рішення про застосування конфіскації крім районних (міських) судів (суддів) могли приймати також інші суб’єкти адміністративної юрисдикції. 1 листопада 1996 року Пленумом Верховного Суду України було прийнято постанову "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя", де зроблено спробу вирішити зазначене протиріччя. Відповідно до цієї постанови справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких законом передбачено конфіскацію приватного майна особи, повинні розглядатися тільки судами. Разом з тим в наш час Пленум Верховного Суду України не має права на офіційне тлумачення законів, не кажучи вже про Конституцію, воно належить до виключної компетенції Конституційного Суду України. Тому це питання необхідно вирішити на законодавчому рівні, для слід чого внести відповідні доповнення до ст.ст. 29 та 221 КпАП України.

Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові, застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом (ст.30 КпАП). Для заняття деякими видами діяльності громадяни повинні одержати відповідний дозвіл, видача якого можлива за ряду умов: наявності спеціальних знань, навичок, певного стану здоров’я тощо. До числа таких прав належать право керування транспортними засобами, річковими та маломірними суднами, самохідними сільськогосподарськими машинами, а також право полювання. Саме цих прав громадянина може бути позбавлено в порядку адміністративного стягнення. Строк стягнення обмежено трьома роками.

Права керування громадянина може бути позбавлено за керування в нетверезому стані, ухилення від проходження огляду на наявність сп’яніння та деякі інші порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, і правил користування річковими і маломірними суднами. Відповідно до ч.2 ст.30 КпАП позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння.

Позбавлення права полювання застосовується за грубе або систематичне порушення правил полювання (ст.85 КпАП). Не допускається позбавлення цього права осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Фактично позбавлення спеціального права виявляється у вилученні в порушника відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, свідоцтва, диплома, що дають право керувати маломірними і річковими суднами, мисливського квитка). Виправні роботи можна віднести до числа виняткових заходів адміністративної відповідальності, тому що вони застосовуються за найсерйозніші правопорушення (дрібне розкрадання, дрібне хуліганство, злісну непокору та ін.) і тільки районними (міськими) судами (суддями).

Суть виправних робіт полягає в тому, що із заробітку порушника відраховується до 20% в доход держави. Причому, відрахування провадяться з усіх видів виплат, за винятком пенсій і допомог, які одержуються в порядку соціального страхування і соціального захисту, а також виплат одноразового характеру. Застосування виправних робіт, крім відрахувань із заробітку, тягне також деякі інші правообмеження для порушника: забороняється надавати чергову відпустку під час відбування виправних робіт; в цей час забороняється звільнення за власним бажанням.

Строк виправних робіт не може перевищувати двох місяців (ст.31 КпАП). Виправні роботи відбуваються за місцем постійної роботи порушника, тому вони не можуть застосовуватися до непрацюючих громадян (пенсіонерів, учнів тощо). Не застосовується цей вид стягнення також до військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. Адміністративний арешт – найсуворіший захід адміністративної відповідальності. Суть його полягає в короткочасному, до 15 діб (відповідно до Закону України "Про надзвичайний стан" за деякі злісні порушення режиму надзвичайного стану, у випадку його введення, адміністративний арешт може застосовуватися на строк до 30 діб), позбавленні волі правопорушника з можливим використанням його на фізичних роботах без оплати праці. Застосовується адміністративний арешт лише районним (міським) судом (суддею) і лише в тих випадках, коли за обставинами справи і з врахуванням особи порушника застосування інших заходів буде визнано недостатнім. У зв’язку з цим в законодавстві за жоден адміністративний проступок арешт не встановлено як єдиний захід стягнення. Завжди є можливість застосувати попередження, штраф або виправні роботи. Застосування адміністративного арешту передбачено за найсерйозніші проступки, які межують зі злочинами (дрібне хуліганство, злісну непокору, прояв неповаги до суду тощо). Адміністративний арешт не може застосовуватися до ряду осіб: до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до 12 років, неповнолітніх, інвалідів І та ІІ груп (ст.32), а також до військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

4. Загальні правила і строки накладення адміністративних стягнень

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в гл.4 КпАП України.

Виконання загальних правил при застосуванні адміністративних стягнень виявляється, перш за все, в неухильному додержанні принципу законності. Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за його вчинене, в точній відповідності з КпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення. Це правило означає, по-перше, що за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті КпАП. Не можна, наприклад, застосовувати адміністративний арешт за дрібне розкрадання, виправні роботи – за виявлення неповаги до суду, оскільки ці стягнення санкціями відповідно ст.51 і ст.185-3 КпАП не передбачено.

По-друге, оплатне вилучення предмета і конфіскація як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом; ці стягнення не можуть підмінювати одне одне; не допускається незастосування додаткового стягнення, якщо санкція статті передбачає обов’язковість його накладення разом з основним стягненням.

По-третє, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру. Наприклад, за дрібне розкрадання встановлено штраф від 3 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, саме в цих рамках його і необхідно застосовувати. По-четверте, при накладенні адміністративного стягнення має бути дотримано всіх інших вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу адміністративного проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність, підвідомчості справ, строків давності. Важливо також враховувати, що деякі види стягнень взагалі не застосовуються до певних категорій громадян, про що йшлося вище.

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч.2 ст.33 КпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, при накладенні стягнення враховувати ряд факторів: характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність. Про характер правопорушення свідчать його об’єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок (наприклад, права і свободи громадян, тощо), а також ознаки, що характеризують об’єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб, засоби вчинення правопорушення тощо).

Особу порушника характеризують, перш за все, ознаки, властиві суб’єктові проступку (вік, стать, службовий, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому тощо), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім’ї, колег по роботі, навчанню тощо. Всі ці обставини має бути встановлено органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повну уяву про особу порушника.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, з якою вчинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення правопорушення умисно відрізняється від вчинення його з необережності. В першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення може бути вчинено тільки умисно. В цих випадках для визначення ступеню вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо проступок вчинено з прямим умислом, то ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву. Майновий стан правопорушника також має бути враховано при застосуванні окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права (наприклад, в разі застосування позбавлення права керування транспортним засобом щодо професійного водія), виправних робіт. При цьому враховується не тільки розмір заробітної плати особи, а й всі інші види її прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців.

Обставинам, що пом’якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, присвячено окремі статті КпАП. Стаття 34 пом’якшуючими відповідальність обставинами визнає: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Цей перелік може бути доповнено законодавством, тобто він не вичерпний, відкритий. Більше того, орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом’якшуючими і обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганна трудова діяльність, похилий вік, наявність у правопорушника утриманців тощо).

На відміну від пом’якшуючих обставин в ст.35 КпАП дано повний, закритий перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Тобто його не може бути розширено суб’єктами адміністративної юрисдикції. До таких обставин віднесено: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп’яніння. Залежно від характеру адміністративного правопорушення орган (посадова особа), який накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжуючою (наприклад, для відповідальності за порушення правил користування енергією і газом в побуті байдуже, чи вчинено їх в стані сп’яніння).

Обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність, мають велике значення при накладенні стягнення. Врахування пом’якшуючих обставин дає органу (посадовій особі), який розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за дане діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м’який вид стягнення. Крім того, в таких випадках можливе звільнення порушника від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів справи на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу або з оголошенням усного зауваження. Наявність же обтяжуючих обставин, навпаки, надає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати більш суворе стягнення.

Разом з тим в практичній діяльності суб’єктів адміністративної юрисдикції зазначені правила виконуються на завжди. В усякому випадку, встановити, що саме він врахував для визначення конкретного заходу стягнення, практично неможливо, тому що це не відображається в жодному документі. У зв’язку з цим в КпАП необхідно закріпити правило, що постанова по справі про адміністративний проступок має бути обґрунтованою, тобто зазначений суб’єкт має в постанові перерахувати всі враховані обставини.

При накладенні стягнення обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність, враховуються лише за умови, що вони перебувають за межами складу правопорушення, тобто не є його складовою частиною. Так, вчинення, наприклад, дрібного хуліганства в стані сп’яніння обтяжує відповідальність порушника, керування ж транспортним засобом в стані сп’яніння не обтяжує, тому що ця ознака безпосередньо входить до складу правопорушення (ст.130 КпАП). До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень за вчинення кількох правопорушень. В ст.36 КпАП визначено, що в разі вчинення однією особою двох або більше адміністративних правопорушень стягнення накладається за кожен проступок окремо. Такий порядок застосування стягнень зумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї і тієї ж особи вирішують частіш за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості. Наприклад, громадянин, перебуваючи в п’яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, порушив тишу в громадському місці. За перше правопорушення стягнення застосовує начальник (заступник начальника) органу внутрішніх справ, а за друге – адміністративна комісія. Ситуація змінюється, якщо справи про кілька адміністративних проступків розглядає один орган (посадова особа). В таких випадках накладається одне основне стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. При цьому до основного стягнення може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень. Так, при одночасному розгляді справ про незаконну торговельну діяльність і злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, вчинених однією особою, суддя районного (міського) суду може застосувати адміністративний арешт на строк до п’ятнадцяти діб з конфіскацією товарів і виручених грошей. У випадку заподіяння адміністративним правопорушенням майнової шкоди громадянинові, підприємству, установі або організації при накладенні адміністративного стягнення одночасно може бути вирішено питання про її відшкодування. Тим самим спрощено порядок стягнення очевидної і незначної шкоди. Разом з тим вирішення цього питання залежить від ряду обставин. Перш за все, заподіяну шкоду, крім суду, мають право стягнути лише деякі, визначені в ст.40 КпАП, органи – адміністративна комісія і виконком селищної або сільської ради. Розмір шкоди, що стягується зазначеними органами, не може перевищувати двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Суддя районного (міського) суду може стягнути будь-яку шкоду, незалежно від її розміру. Якщо шкоду заподіяно неповнолітнім, який досяг шістнадцятирічного віку і має самостійний заробіток, а розмір шкоди не перевищує одного неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на нього відшкодування заподіяної шкоди або зобов’язати усунути її своєю працею. При вирішенні питання про відшкодування шкоди повинна бути встановлена вина правопорушника в її заподіянні і причинний зв’язок між нею та протиправним діянням. Вирішення питання про відшкодування шкоди – право, а не обов’язок уповноваженого на те органу, він може це питання взагалі не розглядати. Виходячи із змісту ст.40 КпАП, стягнути шкоду можна лише тоді, коли розгляд справи завершується накладенням адміністративного стягнення. Якщо ж виноситься постанова про закриття справи, питання про відшкодування шкоди не вирішується. Не може бути стягнено під час розгляду справи про адміністративне правопорушення також шкоду, заподіяну порушником при виконанні трудових (службових) обов’язків. Це пояснюється особливостями майнової відповідальності юридичних осіб. Відповідно до ст.441 Цивільного кодексу України організація зобов’язана відшкодувати шкоду, заподіяну з вини її працівників під час виконанні ними своїх трудових (службових) обов’язків. Таким чином, в адміністративному провадженні шкоду може бути стягнено лише в разі розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені громадянами не під час виконання трудових обов’язків. В усіх інших випадках, тобто якщо справу розглядає не зазначений в ст.40 КпАП орган або посадова особа (наприклад, начальник відділу внутрішніх справ, посадові особи державних інспекцій тощо), питання про відшкодування шкоди уповноваженим на те органом не розглядалося, розмір шкоди перевищує 2 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (а для неповнолітніх – один), шкоду заподіяно правопорушником під час виконання трудових обов’язків, після розгляду справи не було накладено адміністративне стягнення – питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується в порядку цивільного судочинства. Для забезпечення законності застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливе чітке регулювання різних строків: давності притягнення до адміністративної відповідальності, погашення адміністративних стягнень, а також порядку обчислення строків стягнення. Обчислення строків адміністративного стягнення, як визначено в ст.37 КпАП, залежить від його виду. Так, строк адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт – місяцями або днями, позбавлення спеціального права – роками, місяцями або днями. Перебіг строку адміністративного стягнення починається в той день (якщо він обчислюється місяцями і роками) або годину (якщо він обчислюється добами), в який винесено постанову про накладення стягнення. Під роком і місцем розуміються календарний рік і календарний місяць (незалежно від того, скільки днів в даному році або місяці). В разі обчислення строків роками або місяцями строк спливає відповідного числа місяця, з якого обчислюється адміністративне стягнення. Якщо місяць не має відповідного числа, строк закінчується останньої доби цього місяця. У випадках обчислення строків добами строк спливає останньої доби о тій годині, о якій було винесено постанову. В ст.38 КпАП встановлено строки, після закінчення яких виключається накладення адміністративних стягнень. В цих випадках, згідно з п.7 ст.247 КпАП не може бути розпочато провадження в справі, а розпочате підлягає закриттю. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення. Таким чином, для більшості правопорушень точкою відліку строку давності притягнення до адміністративної відповідальності є день вчинення правопорушення. При цьому день вчинення правопорушення в 2-місячний строк не включається. Строк спливає о 24 годині останньої доби другого місяця. При триваючому правопорушенні початок перебігу давнісного строку визначається по-іншому. Точкою відліку тут є момент виявлення проступку. Це пояснюється характером триваючих правопорушень. Вони вчиняються протягом більш-менш тривалого часу, характеризуються безперервним здійсненням єдиного діяння. До них може бути віднесено, наприклад, ухилення від прибуття за викликом в прокуратуру, зберігання наркотичних засобів в невеликих розмірах, проживання без паспорта тощо. На практиці можливі випадки, коли по факту правопорушення спочатку ставиться питання про порушення кримінальної справи, але згодом приймається рішення про відмову в її порушенні або про закриття вже порушеної кримінальної справи. Якщо в діях правопорушника є ознаки адміністративного проступку, стягнення може бути накладено не пізніше, ніж через місяць з дня прийняття такого рішення (ч.2 ст.38 КпАП). Скорочений строк при цьому починає спливати з моменту прийняття постанови про відмову в порушенні або про закриття кримінальної справи.

Перераховані правила обчислення строків давності притягнення до адміністративної відповідальності не поширюються на випадки застосування конфіскації предметів порушення митних правил. Частина 3 ст.38 визначає, що в таких випадках діють правила, встановлені Митним кодексом України. Відповідно до ст.139 цього Кодексу предмети, які є безпосередніми об'єктами порушення митних правил, і предмети із спеціально виготовленими тайниками, що використовувалися для переміщення через митний кордон України з приховуванням таких предметів, конфіскуються незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки. По-перше, повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обставиною, яка обтяжує адміністративну відповідальність, про що вище вже згадувалось. По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікуючу обставину. По-третє, в окремих випадках повторне вчинення однорідного правопорушення тягне кримінальну відповідальність. У зв’язку з цим ст.39 КпАП встановила строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Цей строк обчислюється з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення і становить один рік. З цього загального правила існує ряд винятків. Так, в багатьох статтях КпАП мова йде про повторне вчинення правопорушення протягом року після накладення стягнення, тобто з моменту винесення відповідної постанови. В Кримінальному кодексі при формулюванні складів злочинів з адміністративною преюдицією повторність також визначається з моменту накладення адміністративного стягнення.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібне видання якогось спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку і за умови невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність в цих випадках починається з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, призначеного за знову вчинений проступок.

4. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності

1. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення

Перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, наведено в розділі ІІІ КпАП, в якому врегульовано також деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які справи уповноважені розглядати ті чи інші органи або посадові особи, тобто вирішено питання про підвідомчість справ.

Велика кількість органів (посадових осіб), які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, обумовлена рядом обставин. Перш за все, галузі управління й існуючі в них відносини істотно відрізняються одне від одного, відзначаються різноманітністю і специфікою. Для того, щоб кваліфіковано вирішувати справи про адміністративні правопорушення, часто необхідно володіти спеціальними знаннями, наприклад, добре знати правила пожежної безпеки, дорожнього руху, ветеринарно-санітарні та ін. По-друге, оперативність та економічність провадження в багатьох випадках забезпечується тим, що стягнення накладають співробітники тих органів, які здійснюють контроль та нагляд за додержанням відповідних правил.

Відповідно до ст.213 КпАП справи про адміністративні правопорушення надано право розглядати таким органам:

1) адміністративним комісіям;

2) виконавчим комітетам селищних, сільських рад;

3) районним (міським) судам (суддям);

4) органам внутрішніх справ, органам державних інспекцій та іншим органам (посадовим особам), уповноваженим на це законодавчими актами України.

Повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в наш час окремі законодавчі акти надають і деяким іншим органам, які в розділі ІІІ КпАП не названо. Мова йде про місцеві державні адміністрації (ст.25 Закону України "Про місцеві державні адміністрації") та про виконкоми міських рад (ст. 38 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). І в тому, і в іншому випадку говориться про справи, віднесені законом до відання зазначених органів. Разом з тим жоден законодавчий акт подібних повноважень їм не надає, і на практиці реально вони такі справи не розглядають. На нашу думку, у згаданих законах допущено помилку, вірніше, за цими органами закріплено повноваження, яких вони ніколи не здійснювали, так би мовити "на всякий випадок". Для зазначених органів подібні справи є дуже дрібними, до того ж, поняття "місцева державна адміністрація" охоплює систему підрозділів, які всі разом, одночасно діяти не можуть. Тобто в цьому випадку потрібне уточнення – хто від імені місцевої адміністрації здійснює ці повноваження. Отже, реально прийняття законів "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні", на нашу думку, не викликало змін у системі суб’єктів адміністративної юрисдикції.

Органи, яким надано право приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення, за об’ємом компетенції розподіляються на дві групи. До першої належать адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад, органи внутрішніх справ і судді. Вони розглядають справи про правопорушення, які вчиняються в різних галузях управління. Другу групу складають державні інспекції, органи транспорту, природоохорони тощо. Повноваження зазначених органів тісно пов’язані з конкретною галуззю управління. Наприклад, органи державного пожежного нагляду уповноважені вирішувати справи про порушення правил пожежної безпеки, митні органи – про порушення митних правил і т. ін.

Рішення про накладення адміністративного стягнення може приймати колегіальний орган або посадова особа. До перших належать адміністративні комісії, виконкоми селищних, сільських рад, суди (хоча на практиці подібні справи колегіальні суди, як правило, не розглядають). Що стосується посадових осіб, то вони вирішують справи від імені відповідних органів в межах наданих їм повноважень і тільки при виконанні службових обов’язків. Коло таких осіб встановлено законодавчими актами України. До них насамперед належать керівники відповідних органів управління та державних інспекцій. Проте в деяких випадках, передбачених законодавством, право накладати стягнення мають і інші посадові особи. Наприклад, за порушення окремих правил дорожнього руху крім начальників відділів (управлінь, відділень) ДАІ або їх заступників накладати стягнення можуть всі співробітники Державтоінспекції, які мають спеціальні звання (ст.222 КпАП).

Органи (посадові особи) розглядають справи про адміністративні проступки в межах своєї підвідомчості. Встановлення підвідомчості - це розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. І тому, коли кажуть, що справа підвідомча якомусь органу, то мають на увазі, що саме цей орган займається цією справою, що його уповноважено вирішувати такі справи. Встановлення підвідомчості справ – спосіб визначення компетенції. В компетенцію входять також і повноваження. Повноваження визначають, що може зробити, які заходи може застосовувати орган (посадова особа), в той час як підвідомчість окреслює межі повноважень за територією та за об’ємом справ, які вирішуються.

Розрізняють два різновиди підвідомчості – предмету та територіальну.

Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Цьому в КпАП України присвячено гл.17. Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Так, наприклад, законодавством встановлено, що справи про порушення правил пожежної безпеки розглядаються органами, які здійснюють державний пожежний нагляд. Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать місце вчинення правопорушення, вік правопорушника.

Під територіальною підвідомчістю розуміється нормативне вирішення питання про те, де (а тому і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості – справа розглядається за місцем вчинення правопорушення. Але з цього правила є винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання правопорушників. Крім цього, з деяких категорій справ встановлена подвійна (альтернативна) територіальна підвідомчість. Так, наприклад, справи про порушення правил дорожнього руху можуть розглядатися як за місцем вчинення правопорушення, так і за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання порушника.

Особливе місце серед органів адміністративної юрисдикції займають адміністративні комісії. В той час, як інші органи (внутрішніх справ, державні інспекції, військкомати тощо) здійснюють свою юрисдикційну діяльність поряд з виконанням інших функцій управління – організацією, контролем, наглядом і т. ін., то головне призначення адміністративних комісій – розгляд справ про адміністративні правопорушення.

Адміністративні комісії утворюються районними державними адміністраціями, виконкомами міських, районних в містах, селищних і сільських рад у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря та не менше 6-ти членів комісії. До них входять депутати, представники підприємств, установ, організацій, громадськості. Не можуть бути членами комісій працівники прокуратури, судді, адвокати, а також представники органів, посадові особи яких мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Адміністративні комісії розглядають усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених до компетенції інших органів (посадових осіб). Зокрема вони можуть розглядати справи про ряд правопорушень в галузі охорони праці та здоров’я населення, охорони пам’ятників історії та культури, в будівництві та в галузі використання електричної та теплової енергії, в сільському господарстві, в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства, благоустрою і т. ін.

В ч.1 ст.218 КпАП дано перелік статей, справи про порушення яких мають право розглядати адміністративні комісії районного та міського рівнів. Об’єм повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення адміністративних комісій при виконкомах селищних та сільських Рад народних депутатів дещо менший, їх встановлено в ч.2 ст.218 КпАП.

Повноваження виконавчих комітетів селищних і сільських рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення схожі до повноважень адміністративних комісій, але дещо вужчі. Компетенцію виконавчих комітетів закріплено в ст.219 КпАП.

Районні (міські) суди (судді) розглядають справи про найбільш серйозні адміністративні проступки, за які передбачено найсуворіші адміністративні стягнення та стягнення, які застосовуються виключно у судовому порядку, – штраф у підвищеному розмірі, оплатне вилучення транспортних засобів, конфіскація, виправні роботи та адміністративний арешт (дрібне розкрадання, порушення правил про валютні операції, дрібне хуліганство, злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, порушення правил адміністративного нагляду тощо), а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років (ст.221 КпАП) та про правопорушення, пов’язані з корупцією (Закон України "Про боротьбу з корупцією").

Органам внутрішніх справ (міліції) надано право розглядати справи про порушення громадського порядку, правил паспортної системи, правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України іноземців і осіб без громадянства, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, правил дозвільної системи та інші правопорушення, які посягають на громадянський порядок та громадську безпеку (ст.222 КпАП). Юрисдикційними повноваженнями в міліції наділено багатьох посадових осіб: начальників та заступників начальників відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальників та заступників начальників органів внутрішніх справ на транспорті, інших органів внутрішніх справ, прирівнених до відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальників лінійних пунктів міліції, а також інших працівників транспортної міліції, які здійснюють нагляд за додержанням відповідних правил, начальників відділень міліції, що є в системі органів внутрішніх справ, дільничних інспекторів (старших дільничних інспекторів) міліції, начальників та заступників начальників відділень (відділів, управлінь, Головного управління) Державної автомобільної інспекції, командирів та заступників командирів окремих підрозділів дорожньо-патрульної служби, інші працівники Державної автомобільної інспекції, які мають спеціальні звання.

Органи державного контролю та нагляду (державні інспекції) та деякі галузеві органи управління розглядають справи про порушення тих загальнообов’язкових правил, нагляд та контроль за виконанням яких на них покладено. Це органи державного пожежного нагляду, Міністерства праці та соціальної політики України, природоохорони, Міністерства оборони України, державної санітарно-епідеміологічної служби, державного ветеринарного контролю, залізничного, морського, річкового, повітряного, автомобільного і міського електротранспорту, зв’язку, Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації і т. ін. (ст.ст.223–244-8 КпАП).

2. Порушення справи про адміністративний проступок і складання протоколу. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Порушення справи є початковою стадією провадження в справах про адміністративні проступки, в ході якого здійснюється реальне притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Завданнями цього провадження є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з’ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст.245 КпАП). Воно ведеться відповідно КпАП та деяких інших законодавчих актів з дотриманням ряду процесуальних принципів. Останнім в чинному КпАП приділена недостатня увага. До них слід віднести принципи законності, презумпції невинуватості, розгляду справи про адміністративний проступок на засадах рівності громадян, незалежності суддів і посадових осіб і підкорення їх тільки закону, національної мови провадження, відкритого розгляду справи, забезпечення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, права на захист, всебічного, повного і об`єктивного дослідження обставин справи, публічності.

Порушення справи становить цілий комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої 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 адміністративної справи та попереднього з’ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить в собі ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте фактичної підстави не завжди достатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього необхідна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення має бути ще й привід.

Приводом для порушення адміністративної справи може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів; повідомлення преси та інших засобів масової інформації; повідомлення громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою.

Безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою відрізняється від інших приводів насамперед тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою осіб, які здійснюють адміністративний нагляд. Зазначений привід має деякі особливості. По-перше, безпосередній розсуд уповноваженої особи ніде не фіксується і тому не завжди підлягає контролю. По-друге, припущення про порушення виникає тільки в свідомості уповноваженої особи. У випадку непідтвердження такого припущення немає необхідності офіційно спростовувати його винесенням якогось спеціального документу.

В ст.247 КпАП наведено обставини, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена справа підлягає закриттю: 1) відсутність події та складу адміністративного правопорушення; 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст.38 КпАП; 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Стаття 24 Закону "Про Прокуратуру України" передбачає, що адміністративне провадження шляхом винесення мотивованої постанови може порушити прокурор або його заступник. Постанова прокурора про порушення провадження в справі про адміністративний проступок повинна бути обов’язково розглянута органом або посадовою особою, до якої вона надійшла, в 10-денний строк.

Право порушення справ про адміністративні проступки мають також представники деяких громадських організацій: члени добровільних народних дружин, громадські мисливські інспектори, інспектори рибоохорони та ін. При виконанні своїх обов’язків вони повинні мати відповідні документи або знаки встановленої форми та пред’являти їх в разі вимоги особи, в якої беруться пояснення, вимагаються відомості, документи.

Необхідно відзначити, що провадження у справах про адміністративні правопорушення починається без складання якогось спеціального документу. Початковим моментом порушення справи можна вважати час, коли інформація (привід) про проступок надійшла до органу, стала відома посадовій особі.

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є протокол. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Але це скоріше звинувачувальний документ. Ще до його складання проводяться усі необхідні процесуальні дії: опитуються свідки, потерпілі, беруться пояснення в порушників, проводяться огляди тощо.

Протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Від того, наскільки грамотно він складений, залежить правильність розгляду справи по суті та обґрунтованість застосування стягнення. В протоколі повинні міститися всі відомості, необхідні для правильного вирішення справи. В ст.256 КпАП наводиться приблизний перелік таких відомостей. Їх можна розподілити на 3 групи.

До першої групи належать обставини, які характеризують адміністративне правопорушення. В протоколі зазначаються місце, час та сутність вчиненого проступку. Особа, яка складає протокол, повинна ретельно розібратися в характері правопорушення і вірно кваліфікувати дії винного. В протоколі має бути зазначено обставини, що підтверджують вчинення адміністративного проступку та свідчать про його характер.

В протоколі повинна бути зазначена конкретна стаття КпАП або інший нормативний акт, який передбачає адміністративну відповідальність за вчинене порушення. В разі вилучення у правопорушника предметів, які незаконно здобуті, зберігаються, перевозяться, придбані або використовуються, у протоколі робиться відповідний запис. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

До другої групи відомостей, які повинні міститися в протоколі, належать обставини, що характеризують особу правопорушника: прізвище, ім’я, по батькові, вік, майновий стан, місце проживання та роботи, документ, що посвідчує особу. Особа правопорушника посвідчується паспортом, посвідченням водія чи іншим документом. Якщо в правопорушника немає відповідних документів і відсутні свідки, які могли б повідомити необхідні дані про нього, він може бути доставлений в орган міліції, пункт охорони правопорядку або приміщення виконкому селищної, сільської ради для встановлення особи та складання протоколу. Важливе значення має зазначення в протоколі точного віку винного, тому що справи про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми, розглядаються в суді.

Протокол складається на особу, яка вчинила адміністративний проступок. Якщо порушник – підліток віком до 16 років, у протоколі зазначаються відомості про його батьків або осіб, які їх замінюють, тому що до відповідальності за такі дії притягаються не самі підлітки, а особи, які відповідають за їх виховання.

До третьої групи належать відомості, що стосуються форми протоколу. В ньому зазначаються дата і місце складення, посада, прізвище, ім’я і по батькові особи, яка склала протокол, прізвища та адреси свідків і потерпілих (якщо вони є). Відсутність відомостей про особу, що склала протокол, робить його недійсним, тому що невідомо, чи мала вона необхідні повноваження для здійснення таких дій. Протокол засвідчується декількома підписами. Насамперед він повинен бути підписаний особою, яка його склала, а також особою, яка вчинила правопорушення. При наявності свідків і потерпілих протокол підписується також ними.

Особі, яка притягається до відповідальності, необхідно роз’яснити її права та обов’язки, передбачені ст.268 КпАП, про що обов’язково робиться відмітка в протоколі. Порушник має право ознайомитися із змістом протоколу, внести в нього власноручно пояснення, підписати його або відмовитися від підписання та викласти мотиви відмови, подати пояснення, які додаються до протоколу, або зауваження до його змісту. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє провадження у справі, але вона повинна бути спеціально зафіксована. При вчиненні проступку групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про те чи інше правопорушення закріплено в ст.255 КпАП.

Законодавством передбачено також прискорене провадження у справах про деякі адміністративні правопорушення. Його важливою особливістю є те, що в подібних випадках протокол не складається. Перелік таких правопорушень вичерпно дано в ст.258 КпАП. Відповідно до цієї статті провадження може бути прискореним за обов’язкової наявності не менше, ніж трьох умов: якщо вчинено правопорушення, яке вважається незначним; якщо за нього на винного може бути накладено таке стягнення, як попередження або штраф; якщо громадянин не заперечує накладення на нього стягнення. В інших випадках протокол повинен бути складений. Тобто, якщо громадянин не визнає себе винним або вважає обрану санкцію безпідставно суворою, справа повинна бути вирішена на загальних підставах.

Адміністративний проступок може бути підставою для застосування не тільки адміністративних стягнень, а й інших заходів адміністративного примусу, зокрема, заходів припинення (вимоги припинити правопорушення, припинення функціонування тих чи інших об’єктів, застосування спеціальних засобів тощо). Особливу їх групу становлять заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Характерними їх рисами є, по-перше, те, що вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні проступки. По-друге, заходи процесуального забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв’язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення. По-третє, крім вчинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків. По-четверте, це несамостійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника. По-п’яте, встановлено процесуальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

Главою 20 КпАП (ст.ст.260-266) передбачено такі заходи процесуального забезпечення: адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп’яніння. Два заходи забезпечення встановлено іншими главами КпАП: доставлення порушника (ст.259) і його привід (ст.268).

Доставлення порушника, згідно з ст.259 КпАП, здійснюється з метою, по-перше, припинення правопорушення, по-друге, складення протоколу про адміністративне правопорушення і, по-третє, встановлення особи порушника. Фактичне здійснення доставлення забезпечується застосуванням психічного або фізичного впливу. Перший полягає в усній вказівці прямувати до місця доставлення або в нагадуванні про можливість застосування фізичного впливу. До фізичного впливу вдаються у випадках відмови рухатися в потрібному напрямку. При цьому може бути застосовано захоплення руки або частини одягу з примушуванням до руху.

Доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк. Встановлено максимальний час перебування порушника в штабі ДНД та приміщенні виконкому селищної чи сільської ради – одна година.

Схожим до розглянутого заходу забезпечення є привід порушника в разі його ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення особи в орган внутрішніх справ або в суд. Різниця полягає в меті доставлення – привід здійснюється працівниками міліції з метою забезпечення присутності правопорушника під час розгляду справи. Привід допускається лише у випадках, прямо передбачених законом (ч.2 ст.268 КпАП).

Адміністративне затримання полягає в примусовому короткочасному обмежені волі дій і пересування особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Його мають право здійснювати лише органи та посадові особи, уповноважені на те законодавчими актами. Порядок здійснення адміністративного затримання детально закріплено в ст.262 КпАП.

Адміністративне затримання, як правило, не може перевищувати трьох годин. Більш тривалі строки може бути встановлено тільки законодавчими актами (ч.1 ст.263 КпАП). Так, на строк до трьох діб з письмовим повідомленням прокурора протягом 24 годин або з його санкції – до десяти діб може бути затримано осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон, якщо ці особи не мають документів, що посвідчують їх особу.

Осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з’ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом 24 години з моменту затримання або на строк до 10 діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу.

До розгляду справи може бути затримано осіб, які вчинили дрібне хуліганство, злісну непокору, публічно закликали до невиконання вимог працівника міліції (розглядаються протягом доби), порушили порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, виявили неповагу до суду або торгували з рук у невстановлених місцях (розглядаються протягом трьох діб).

Відповідно до п.5 ст.11 Закону "Про міліцію" міліції надано право затримувати осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для встановлення особи і з’ясування обставин правопорушення до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом 24 годин з моменту затримання. Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення порушника, а особи, яка була в стані сп’яніння – з часу її витвереження.

З метою забезпечення законності застосування адміністративного затримання про нього складається протокол, в якому зазначаються дата і місце складення, відомості про особу затриманого, час і мотиви затримання. Затриманому надається право ознайомитись з протоколом і підписати його (або відмовитись від підписання), вимагати повідомлення про місце його перебування родичів або адміністрації за місцем роботи чи навчання. В разі затримання неповнолітнього повідомлення його батьків або осіб, які їх замінюють, є обов’язковим.

Особистий огляд і огляд речей провадяться з метою виявлення та закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення до відповідальності. Право на їх провадження надано уповноваженим на те посадовим особам органів внутрішніх справ, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митної служби і прикордонних військ, а на огляд речей – також органів лісоохорони і органів, які здійснюють нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік може бути розширено лише законодавчими актами (ст.264 КпАП).

Особистий огляд провадиться уповноваженою на те особою однієї статі з порушником і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей (ручної поклажі, багажу, знарядь полювання та лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів) провадиться в присутності їх власника або володільця. За їх відсутності зазначені речі може бути піддано оглядові лише у невідкладних випадках, але за обов’язкової участі двох понятих. Провадження огляду оформляється спеціальним протоколом або про нього робиться запис в протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі по адміністративне затримання. Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об’єктом правопорушення, здійснюється посадовими особами, яким надано право провадити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, з метою забезпечення доказів, а також, залежно від результатів розгляду справи, забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володільцеві. Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей.

Стаття 265 КпАП передбачає особливості вилучення окремих видів речей та документів, вилучення їх у окремих осіб та процесуального оформлення вилучення деяких предметів. Так, вилучені державні нагороди та нагрудні знаки підлягають поверненню їх законним володільцям або надсилаються до адміністрації Президента України. Вилучені самогон чи інші міцні напої домашнього вироблення, а також апарати для їх вироблення підлягають знищенню працівниками міліції. Для забезпечення стягнення штрафу з особи, яка вчинила контрабанду, допускається вилучення не просто речей, а й цінностей, якщо ця особа не має постійного місця проживання в Україні. При вилученні вогнепальної, газової або пневматичної зброї та бойових припасів в протоколі зазначаються марка або модель, калібр, серія і номер зброї, що вилучається, кількість і вид бойових припасів. До особи, яка вчинила правопорушення під час виконання службових обов’язків, вилучення, особистий огляд і огляд речей застосовуються лише у невідкладних випадках.

В разі порушення правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, правил користування річковими або маломірними суднами у водія або судноводія вилучається посвідчення на право керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном. В цих випадках у водія залишається талон попередження або видається тимчасовий дозвіл на право керування. При вчиненні окремих правопорушень (ст.ст.81, 121, 121-1, 122-2, 122-3, 126, 130, 132, 133 КпАП) може бути вилучено номерні знаки транспортного засобу або затримано ці засоби і доставлено їх для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках у порядку, визначеному МВС України.

Водії, судноводії та інші особи, які керують транспортними засобами, річковими і маломірними суднами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп’яніння, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами або суднами та оглядові на стан сп’яніння (ст.266 КпАП). Відсторонення, тобто примусове звільнення транспортного засобу від особи, що ним керує, здійснюється працівниками органів внутрішніх справ. Огляд на стан сп’яніння здійснюється за допомогою спеціальних технічних засобів або в медичних установах. В ст. 266 КпАП встановлено лише загальне правило про відсторонення та огляд, без деталізації підстав та правил їх здійснення.

Порядок здійснення огляду на стан сп’яніння в наш час врегульовано Інструкцією про порядок направлення громадян для огляду на стан сп’яніння в заклади охорони здоров’я та проведення огляду з використанням технічних засобів, затвердженою спільним наказом Міністерства внутрішніх справ, Міністерства охорони здоров’я та Міністерства юстиції України від 24 лютого 1995 р. № 114/38/15-36-18. Огляд на стан сп’яніння може провадитися за допомогою індикаторної трубки "Контроль тверезості" або в медичних установах. На практиці огляд за допомогою індикаторної трубки здійснюється у 80% всіх випадків. Про здійснення огляду із застосуванням індикаторної трубки складається протокол. При цьому мають бути присутніми не менше двох понятих. Якщо особа не погоджується з результатами проби, вона направляється на обстеження в медичну установу. В лікувально-профілактичних установах огляд на стан сп’яніння здійснюється лікарями певної спеціальності або які мають спеціальну підготовку. В усіх випадках складається акт огляду, один примірник якого передається органові міліції, що направив водія на огляд, а другий зберігається в медичній установі. Ухилення особи від проходження огляду на стан сп’яніння становить склад адміністративного проступку, передбаченого ч.1 ст.130 КпАП. З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів ст.267 КпАП передбачає можливість їх оскарження заінтересованою особою у вищий орган (вищій посадовій особі) або прокуророві.

Завершується стадія порушення справи про адміністративний проступок та попереднього з’ясування її обставин передачею протоколу та інших матеріалів справи (пояснень порушника, потерпілого, свідків, актів перевірок, протоколів огляду, вилучення речей та документів тощо) органові чи посадовій особі, уповноваженому її розглядати, якщо посадова особа, що склала протокол, не має права самостійно вирішити цю справу.

5. Розгляд справ про адміністративні правопорушення

Розгляд справ про адміністративні правопорушення – це основна стадія провадження в справах про них, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія, згідно з відповідними положеннями КпАП, включає три етапи: підготовку справи до розгляду; розгляд справи; прийняття по ній постанови.

З метою правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадова особа зобов’язані ретельно підготуватися до її розгляду. В ст.278 КпАП визначено питання, які необхідно вирішити під час підготовки: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

В разі встановлення неповноти матеріалів, поданих до розгляду, мають бути витребувані додаткові відомості та матеріали або справу повернуто за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

Відповідно до ст.276 КпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх вчинення. Із цього загального правила існує декілька винятків, про що мова йшла вище.

Строки розгляду справ регламентуються ст.277 КпАП. В більшості випадків справа про адміністративне правопорушення розглядається в 15-денний строк з дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи. Крім цього, справи про деякі правопорушення, визначені ст.277, розглядаються в 7-денний, 5-денний та 3-денний строк. Ще коротший строк – одна доба – встановлено для розгляду справ про дрібне хуліганство, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, злісну непокору, виявлення неповаги до суду та деякі інші.

В КпАП закріплено детальну процедуру розгляду справ. Відповідно до ст.279 розгляд розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка вирішує справу. Після цього головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Всім учасникам провадження роз’яснюються їх права та обов’язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як зазначалося, певною мірою нагадує звинувачувальний акт.

Дослідження доказів в справі здійснюється відповідно до вимог ст.280 КпАП, в якій визначаються обставини, що підлягають з’ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Це входить до обов’язків органу (посадової особи), який повинен з’ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа у його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Обов’язково встановлюється, чи є обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) з’ясовує зазначені обставини. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів, які використовуються при нагляді за виконанням правил дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами (наприклад, актами перевірок, різними довідками, характеристиками, протоколами про адміністративне затримання, особистий огляд чи огляд речей тощо). Орган (посадова особа) оцінює докази (тобто вирішує питання про їх достовірність) за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об’єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю (ст.ст. 251-252 КпАП).

Вирішенню завдань боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередженню сприяє виявлення причин та умов вчинення цих правопорушень. Саме тому під час розгляду справи цьому питанню має бути приділено значну увагу. Закон (ст.282 КпАП) вимагає від органу чи посадової особи, який розглядає справу, вносити у відповідний державний орган, громадську організацію чи посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення зазначених причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов’язку повідомлення протягом місяця органу (посадовій особи), який вніс пропозиції, про вжиті заходи. Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом ведеться протокол засідання, в якому зазначаються дата і місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов’язково фіксуються відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, їх пояснення, а також клопотання і результати розгляду останніх. В протоколі зазначаються також документи і речові докази, досліджені під час розгляду справи, відомості про оголошення прийнятої постанови і роз’яснення порядку та строків її оскарження. Зазначений протокол підписується головуючим на засіданні органу і його секретарем. Питання розгляду справ про адміністративні правопорушення тісно пов’язані з визначенням кола та правового статусу безпосередніх учасників провадження.

Центральною постаттю в провадженні є особа, яка притягається до адміністративної відповідальності. Навколо неї власне і концентрується процесуальна діяльність всіх інших суб’єктів провадження. В ст.268 КпАП визначено, що ця особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися при розгляді справи юридичною допомогою адвоката, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження, оскаржити постанову по справі. Слід мати на увазі, що рішенням Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Г.І. щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 КПК України, статей 268, 271 КпАП України (справа про право вільного вибору захисника) положення ч.1 ст.268 КпАП, за яким обмежується право на вільний вибір особою, що притягається до адміністративної відповідальності, як захисника своїх прав, крім адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, визнано неконституційним, що потягло втрату ним чинності з дня ухвалення зазначеного рішення. Таким чином, Конституційний Суд України визнав право особи, що притягається до адміністративної відповідальності, користуватися юридичною допомогою не тільки адвоката, але і іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Слід звернути увагу також на той факт, що в наш час адвокат чи інший фахівець може брати участь лише у розгляді справи про адміністративний проступок, тобто бути присутнім на засіданні. Разом з тим з метою реального захисту прав громадян слід було б забезпечити його участь з моменту складення протоколу або затримання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Врегульовано також важливе питання щодо участі особи, яка притягається до відповідальності, в розгляді справи. Справа про адміністративне правопорушення, як правило, розглядається в присутності цієї особи. Лише якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце та час розгляду і від неї не надійшло клопотання про його відкладення, справу може бути розглянуто під час відсутності цієї особи. В ряді випадків участь особи, яка притягається до відповідальності, в розгляді справи є обов’язковою (під час розгляду справ про дрібне розкрадання, дрібне хуліганство, злісну непокору тощо), і в разі її ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді цю особу може бути піддано приводу.

В ст.ст.269-274 КпАП вичерпно дано перелік процесуальних прав та обов’язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, адвоката, свідка, експерта і перекладача.

Так, потерпілому, тобто особі, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду, надається право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржувати постанову по справі. Його може бути також опитано як свідка.

Законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) представляють інтереси особи, що притягається до адміністративної відповідальності, чи потерпілого, які є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права. Вони мають право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, від імені особи, інтереси якої вони представляють, оскаржувати рішення по справі. Адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, може знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, за дорученням особи, яка його запросила, і від її імені приносити скарги на рішення по справі. Його повноваження на участь у розгляді справи посвідчуються відповідним документом, який підтверджує право на надання правової допомоги. Як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають встановленню по даній справі. Свідок зобов’язаний з’явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, який розглядає справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання.

Експерт призначається органом (посадовою особою), який розглядає справу, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Він зобов’язаний з’явитися на виклик і дати об’єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях. Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку, з дозволу зазначеного органу (посадової особи) ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи, бути присутнім при розгляді справи. Перекладач, який також призначається, в разі необхідності, органом (посадовою особою), що розглядає справу, зобов’язаний з’явитися на виклик останнього і зробити повно і точно доручений йому переклад. Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконкоми селищних та сільських рад приймають їх у формі рішення). Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягається до відповідальності, встановлює її винність або, навпаки, невинуватість, визначає захід адміністративного впливу. Відповідно до ст.284 КпАП постанова по справі може бути трьох видів: про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру і про закриття справи. Остання виноситься в разі оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадськості, прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, а також за наявності обставин, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення. Постанова по справі про адміністративне правопорушення повинна містити ряд відомостей та реквізитів. Перш за все зазначаються найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дата розгляду справи, відомості про особу, щодо якої вона розглядалася, викладаються обставини, встановлені під час розгляду справи, зазначаються нормативний акт (стаття КпАП), який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення, та прийняте по справі рішення.

В разі необхідності в постанові відображається рішення про відшкодування винним майнової шкоди, а також вирішення питання щодо вилучених речей і документів. Будь-яка постанова повинна містити вказівку на порядок і строк її оскарження. Якщо справа розглядається одноособово посадовою особою, вона повинна бути нею підписана. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів його членів, присутніх на засіданні і підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу. Постанова, відповідно до ст.285 КпАП, оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається під розписку або висилається особі, щодо якої її винесено, а також потерпілому на його прохання.

6. Оскарження (опротестування) постанови і перегляд справи

Право на оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст.287 КпАП України постанову може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Крім цих осіб, від їх імені скаргу можуть подати законні представники або адвокат. Виняток із зазначеного правила становлять постанови районного (міського) суду (судді) про накладення адміністративних стягнень, які є остаточними і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягають. Однак ці постанови може бути скасовано або змінено 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, має бути повернено скаржникові.

Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення встановлено ст.288 КпАП. Постанову може бути оскаржено або в адміністративному, або в судовому порядку. Чинний КпАП передбачає три варіанти оскарження – альтернативний, коли постанову може бути оскаржено у вищий орган (вищій посадовій особі) або в суд, послідовний, при якому скарга спочатку повинна бути подана у вищий орган (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скаржника, – в районний (міський) суд, і винятковий, який передбачає подання скарги тільки у вищий орган (вищій посадовій особі). Цей порядок в наш час не відповідає вимогам Конституції України, яка гарантує кожному право на судове оскарження будь-яких дій і рішень державних органів та посадових осіб, і тому потребує перегляду. Крім цього, слід переглянути, на нашу думку, положення про остаточність постанови районного (міського) суду (судді).

Відповідно до ст.289 КпАП скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення останньої. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин (хвороба, тривале відрядження тощо) допускається його поновлення органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. Заява особи, щодо якої було винесено постанову, про поновлення строку оскарження подається у письмовій формі, в ній має бути зазначено причини пропуску встановленого строку. Із змісту ст.289 КпАП випливає, що якщо строк оскарження пропущено без поважних причин, то він не поновлюється.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову, якщо інше не встановлено законодавством. Протягом трьох діб скарга разом із справою надсилається органу (посадовій особі), правомочному її розглядати. Особа, яка оскаржила постанову по справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Будь-яку постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором. Законодавством не встановлено строк, протягом якого прокурор може принести протест на постанову.

Подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за винятком окремих випадків, передбачених ст.291 КпАП. Не зупиняється виконання постанов про застосування попередження (тому що такі постанови виконуються шляхом їх оголошення, тобто на момент оскарження вони вже виконані), адміністративного арешту (оскільки це стягнення може застосувати тільки суддя або суд, постанови яких не оскаржуються), а також у випадках, коли штраф стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (стягнення також вже виконано). Слід зазначити, що в ст.291 КпАП випадки, коли виконання постанови не зупиняється, перераховано не вичерпно. Так, подання скарги не може зупинити також виконання постанови про застосування виправних робіт, яка, як і про застосування адміністративного арешту, виноситься тільки судом або суддею.

Хоча в ч.2 ст.291 КпАП говориться про зупинення виконання постанови в разі принесення прокурором протесту без будь-яких винятків, все ж і прокурорський протест не може зупинити виконання постанови про застосування попередження, а також у випадку стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення із зазначених вище причин.

Скарга і протест на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядаються правомочними органами чи посадовими особами в 10-денний строк з дня їх надходження, якщо інше не встановлено законодавством.

Під час розгляду скарги або протесту уповноважений орган (посадова особа) зобов’язаний 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 порядок розгляду справи тощо.

Орган (посадова особа) після розгляду скарги або протесту приймає одне із таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення. Такий варіант рішення можливий в тих випадках, коли аргументи, викладені в скарзі або протесті, суперечать доказам у справі. Без зміни може бути залишено лише постанову, винесену із дотриманням матеріальних і процесуальних норм на підставі всебічного дослідження зібраних у справі доказів, їх аналізу, правильної оцінки і обґрунтованих висновків. Рішення про залишення без зміни постанови у справі про адміністративне правопорушення має бути мотивованим, містити повні відповіді на аргументи скарги або протесту. З моменту прийняття такого рішення постанова про притягнення до адміністративної відповідальності набирає чинності;

2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд. Підставами для скасування постанови можуть бути неповне встановлення обставин, які мають значення для прийняття рішення у справі, недоведеність обставин, які орган (посадова особа), що розглянув справу, вважає встановленими, невідповідність висновків, викладених у рішенні, обставинам справи, порушення чи неправильне застосування матеріальних або процесуальних норм;

3) скасовує постанову і закриває справу. Орган (посадова особа), який розглядає скаргу або протест, зобов’язаний це зробити, якщо немає достатніх доказів для притягнення особи до адміністративної відповідальності, а додаткове дослідження або новий розгляд нічого не дадуть. Скасування постанови із закриттям справи можливе також в разі встановлення обставин, які виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення (ст.247 КпАП).

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов’язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість. Відшкодування шкоди, заподіяної громадянинові незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, провадиться в порядку, встановленому спеціальним законодавством;

4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Це положення забезпечує свободу оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, оскільки скаржник може не боятися посилення стягнення. В таких випадках може бути зменшено розмір штрафу, замінено стягнення м’якшим, якщо санкція альтернативна (штраф – попередженням, адміністративний арешт – штрафом тощо), скорочено строк позбавлення спеціального права, виправних робіт чи адміністративного арешту, скасовано додаткове стягнення, зменшено число конфіскованих або оплатно вилучених предметів.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення підлягає також скасуванню, якщо буде встановлено, що її винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу. В цьому випадку справа надсилається на розгляд органу (посадової особи), уповноваженого її розглядати відповідно до розділу ІІІ КпАП.

Копія рішення по скарзі або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту в 10-денний строк з дня його надходження повідомляється прокуророві.

Рішення по скарзі на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором. В КпАП нічого не говориться про оскарження рішення по скарзі, тобто право на оскарження в цьому випадку не надається. Однак при послідовному оскарженні все ж може бути оскаржено рішення вищого органу (вищої посадової особи) в суд

5. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень є заключною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності.

Постанова про накладення адміністративного стягнення – це, так би мовити, виконавчий документ, вона є обов’язковою для виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Для того, щоб постанова була обов’язковою для виконання, вона повинна набрати чинності. На жаль, в КпАП України момент набрання постановою чинності не визначено. За загальним правилом, встановленим ст.299 КпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. В разі оскарження або опротестування постанови вона набирає чинності після залишення скарги чи протесту без задоволення, тобто з дня прийняття відповідного рішення. Виняток становлять випадки, коли рішення про застосування адміністративного стягнення вже фактично виконано, про що мова йшла вище.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який її виніс. На нього ж в більшості випадків покладається і виконання постанови. Однак постанови про накладення окремих стягнень виконують спеціально уповноважені на те органи (наприклад, постанови про застосування адміністративного арешту або виправних робіт – органи внутрішніх справ, про застосування конфіскації – державні виконавці). Якщо щодо однієї особи винесено кілька постанов про накладення адміністративних стягнень, кожна постанова виконується окремо.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту чи виправних робіт або роблять її виконання неможливим, допускається відстрочка її виконання. Відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) здійснюється в порядку, встановленому законом. Право відстрочити виконання постанови має лише орган (посадова особа), який її виніс. За змістом ст.301 КпАП, відстрочка виконання постанови – це право, а не обов’язок відповідного органу чи посадової особи, вона застосовується на його розсуд тільки у виняткових випадках. До таких випадків належать, наприклад, хвороба особи, підданої адміністративному стягненню, складні сімейні обставини або інші поважні причини, які перешкоджають негайному виконанню постанови. Коло осіб, які мають право клопотатися про відстрочку виконання постанови, законодавством не визначено; частіш за все це самі правопорушники, хоча клопотання можуть подати і їх рідні, трудові колективи, об’єднання громадян, ініціатором може бути також сам орган (посадова особа), який виніс постанову. Строк, на який допускається відстрочення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, обмежено одним місяцем.

Інколи під час виконання постанови про накладення адміністративного стягнення можуть виникнути обставини, передбачені ст.247 КпАП, які виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення. Таких обставин може бути три: видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення, скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність, і смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі. В таких випадках орган (посадова особа), який виніс постанову, припиняє її виконання. Рішення про припинення виконання надсилається органові, який виконує постанову.

З метою підвищення оперативності виконання постанов, а також забезпечення прав особи ст.303 КпАП закріплено строки, протягом яких постанова може бути звернута до виконання, іншими словами, передбачено строки давності виконання постанов. За загальним правилом постанова про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. Варто зазначити, що постанова вважається звернутою до виконання, коли орган (посадова особа), який її виніс, вручає або надсилає її копію відповідній особі або надсилає органу, уповноваженому безпосередньо її виконувати.

У випадках подання скарги або принесення протесту на постанову перебіг строку давності її виконання зупиняється до розгляду скарги або протесту. В разі відстрочки виконання постанови перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки. Крім цього, законодавством України може бути передбачено і інші строки звернення постанов до виконання. Зокрема, Митним кодексом України встановлено, що предмети порушення митних правил конфіскуються незалежно від часу вчинення або виявлення порушення таких правил, тобто в цих випадках давність виконання постанов взагалі не передбачена.

Якщо під час виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у порушника або інших осіб виникають якісь питання, їх вирішує орган чи посадова особа, який виніс постанову. Порядок вирішення таких питань КпАП не врегульовано, хоча їх ініціаторами, як свідчить практика, можуть бути порушник, потерпілий або орган, що виконує постанову. В цих випадках звернення має бути розглянуто невідкладно і прийнято відповідне рішення.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснює орган (посадова особа), який виніс постанову. Здійснюється цей контроль, перш за все, шляхом перевірки ознайомлення порушника із змістом постанови, своєчасністю вручення йому її копії, надісланням постанови органу (посадовій особі), уповноваженому безпосередньо її виконувати. У відповідних документах органу (посадової особи), який виніс постанову, робиться відмітка про повне виконання постанови або про неможливість її виконання з об’єктивних причин.

В главах 26-33 КпАП врегульовано порядок виконання постанов про накладення окремих адміністративних стягнень, а також постанов в частині відшкодування майнової шкоди.

Найпростіший порядок встановлено для виконання постанови про винесення попередження. Вона виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом її оголошення порушнику. Якщо така постанова виноситься під час його відсутності, вона виконується шляхом вручення або надсилання протягом трьох днів порушнику її копії. У випадках, коли допускається оголошення попередження на місці вчинення правопорушення, воно фіксується у встановленому порядку.

Для постанов про накладення штрафу встановлено добровільний і примусовий порядок виконання. Перший полягає в тому, що порушнику надається право самому сплатити штраф в установу Ощадного банку України (за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення) протягом 15-ти днів з дня вручення йому копії постанови, а в разі її оскарження або опротестування – з дня повідомлення про залишення постанови без зміни. Якщо у порушника віком від 16-ти до 18-ти років відсутній самостійний заробіток, штраф мають сплатити його батьки, або особи, що їх замінюють.

У разі несплати порушником штрафу у зазначений строк постанова, відповідно до ст.308 КпАП, надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Тобто в таких випадках діють правила, встановлені цивільним процесуальним законодавством).

Спеціальний порядок стягнення штрафу, так само як і здійснення деяких інших процесуальних дій, передбачається Митним кодексом України. Як спеціальний можна назвати також порядок стягнення у відповідних випадках штрафу на місці вчинення правопорушення, коли порушникові видається квитанція встановленого зразка, яка є документом суворої фінансової звітності.

Порядок виконання постанов про оплатне вилучення, конфіскацію предмета та грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, за змістом мало відрізняється. І в тому, і в іншому випадку предмет вилучається і реалізується відповідно до ст.ст.312, 315 КпАП. Однак в разі виконання оплатного вилучення суми, виручені від реалізації, передаються колишньому власникові з відрахуванням комісійних витрат, а у випадку застосування конфіскації – перераховуються до державного бюджету (так само як гроші, одержані внаслідок вчинення адміністративного проступку).

В наш час постанови і про оплатне вилучення, і про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення, та грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, виконуються державними виконавцями в порядку, встановленому законом.

Виконання постанови про позбавлення спеціального права полягає у вилученні у правопорушника відповідного документа, що надає таке право (посвідчення водія, свідоцтва, диплома, мисливського квитка). Порядок виконання зазначеної постанови врегульовано гл.30 КпАП. Залежно від виду спеціального права постанови про його позбавлення виконують посадові особи Державної автомобільної інспекції, Державної інспекції по маломірних суднах України (або інших органів річкового транспорту) і керівники обласних чи районних органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання (ст.317 КпАП).

Варто нагадати, що вилучення посвідчення водія (свідоцтва, диплома чи іншого документа, який підтверджує надання спеціального права) ст.265 КпАП передбачено як захід забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення. Тому в разі прийняття постанови про позбавлення права керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном її виконання може полягати в неповерненні зазначених документів порушнику.

КпАП (ст.320) передбачає можливість скорочення строку позбавлення спеціального права. Це питання може вирішити орган (посадова особа), який наклав стягнення, однак за наявності ряду обставин. Це, перш за все, сумлінне ставлення до праці і зразкова поведінка (хоча, на нашу думку, таку умову в наш час не зовсім просто з’ясувати), закінчення не менше, ніж половини призначеного строку стягнення, а також клопотання громадської організації чи трудового колективу. Уявляється, що підстави скорочення строку позбавлення спеціального права в наш час потребують перегляду (за винятком відбування не менше, ніж половини строку стягнення).

Для виконання постанови про позбавлення спеціального права має значення момент позбавлення цього права. За загальним правилом (ч.1 ст.321 КпАП) цей момент визначається днем винесення відповідної постанови. Якщо особи, позбавлені спеціального права, ухиляються від здачі документа, що посвідчує це право, то строк позбавлення їх спеціального права обчислюється з дня здачі або вилучення такого документа.

Після закінчення призначеного строку позбавлення спеціального права, а також у разі його скорочення особі повертаються у встановленому порядку вилучені у неї документи. Вилучене посвідчення водія транспортного засобу повертається після проходження відповідною особою перевірки знань правил дорожнього руху у Державній автомобільній інспекції.

Постанова про застосування виправних робіт надсилається суддею міського (районного) суду на виконання органу внутрішніх справ не пізніше, ніж наступного дня після її винесення (ст.322 КпАП). На підставі постанови із заробітку порушника провадяться відрахування в доход держави протягом строку відбування адміністративного стягнення в розмірі, визначеному постановою.

Порядок обчислення строку виправних робіт визначено в ст.323 КпАП. Їх відбування обчислюється часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку провадились відрахування. Кількість днів, відпрацьованих порушником, має бути не менше кількості робочих днів, що припадають на встановлений календарний строк стягнення. Якщо порушник не відпрацював зазначеної кількості робочих днів без поважних причин, відбування виправних робіт триває до повного відпрацювання порушником належної кількості робочих днів.

На адміністрацію підприємства, установи або організації за місцем відбування порушником виправних робі покладається ряд обов’язків (ст.324 КпАП): правильне і своєчасне провадження відрахувань із заробітку порушника в доход держави і переказ відрахованих сум у встановленому порядку; трудове виховання порушника (що в наш час дуже проблематичне); повідомлення органів внутрішніх справ про ухилення порушника від відбування стягнення.

В разі ухилення особи від відбування виправних робіт невідбутий їх строк може бути замінено штрафом від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративним арештом з розрахунку один день арешту за три дні виправних робіт, але не більше, ніж на п’ятнадцять діб. Слід зауважити, що виправні роботи з переходом до ринкової економіки втрачають своє значення, і навіть за цих умов заміна їх штрафом або адміністративним арештом допускається, відповідно до ст.325 КпАП, лише у випадку призначення за вчинення дрібного хуліганства, що не можна визнати правильним. На нашу думку, це має бути загальним правилом, тобто заміну одного виду адміністративного стягнення іншим можна було б передбачити як загальне правило для всіх випадків, коли виконання стягнення з якихось причин неможливе. Тим самим виконувалося б головне призначення провадження – реальна реалізація заходів адміністративної відповідальності.

Виконання постанови про застосування найсуворішого адміністративного стягнення – адміністративного арешту – покладається на органи внутрішніх справ. Така постанова виконується негайно після її винесення.

В ст.ст.327, 328 передбачено деякі правила відбування адміністративного арешту. Так, осіб, підданих цьому стягненню, тримають під вартою в спеціальних приймальниках, створених в системі органів внутрішніх справ, вони підлягають особистому оглядові, використовуються на фізичних роботах без оплати праці, заробітна плата за місцем постійної роботи за ними також не зберігається. Разом з тим до строку адміністративного стягнення зараховується строк адміністративного затримання, що свідчить про гуманність законодавства про адміністративні правопорушення.

Що стосується виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди, воно практично не відрізняється від виконання постанови про накладення штрафу. Майнова шкода має бути відшкодована порушником в ті ж строки, які встановлено для добровільної сплати штрафу (ст.329 КпАП). В разі невиконання цієї вимоги постанова надсилається для стягнення збитків у порядку виконавчого провадження.

Як вище зазначалося, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень 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 органами та посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною.