

Бондар Валерія Валеріївна –
ад'юнкт КНУВС, старший лейтенант
міліції

ОРГАНИ, ЩО УПОВНОВАЖЕНІ РОЗГЛЯДАТИ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВопорушення

Висвітлено діяльність органів, які уповноважені чинним законодавством розглядати справи про адміністративні проступки. Зазначено необхідність удосконалення інституту адміністративної відповідальності.

It is covered the organs, which are appointed which current legislation to settle the cases about the administrative responsibility.

Для забезпечення обґрунтованого, справедливого притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення велике значення має з'ясування кола державних органів (посадових осіб), які компетентні розглядати та приймати рішення по справах про адміністративні правопорушення.

Цю тему досліджували такі відомі науковці-адміністративісти, як В.К. Колпаков, Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Гарашук, В.В. Зуй, Л.В. Коваль та інші.

Відповідно до чинного законодавства України, застосовувати норми адміністративного права по одній і тій самій справі можуть декілька правозастосовчих органів. Нерідко одна справа передається від одного органу до іншого, причому кожний з них виконує лише дії, що входять до його компетенції. Так, наприклад, державні інспекції та їх посадові особи виявляють правопорушення, затримують правопорушників, складають протоколи про правопорушення; інші органи, уповноважені законом, розглядають ці справи; установи банку приймають штрафні суми; судові виконавці виконують постанови про накладення адміністративного стягнення.

Метою статті є встановлення та розгляд компетентних державних органів влади, які уповноважені чинним законодавством України розглядати справи про адміністративні проступки, а також визначення можливих шляхів удосконалення адміністративної відповідальності.

Залежно від ролі, змісту та обсягу повноважень, форм і методів участі органів (посадових осіб) і громадян, учасників провадження по справах про адміністративні правопорушення можна поділити на декілька груп:

1) компетентні органи та посадові особи, які уповноважені приймати відповідні акти, складати правові документи, що впливають на справу. До таких органів та посадових осіб належать: по-перше, органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; по-друге, особи, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення; по-третє, особи, які наділені правом здійснювати процесуально-забезпечувальні міри примусу;

2) осіб, які виявляють безпосередній інтерес до справи. До них належать: по-перше, особи, яких притягують до адміністративної відповідальності; по-друге, потерпілий та його законні представники;

3) особи та органи, які сприяють здійсненню провадження. До цієї групи учасників провадження належать: свідки, експерти, перекладачі.

Деякі вчені до цієї групи відносять також спеціалістів та понятих [1; 2, с. 133]. У Кодексі України про адміністративні правопорушення не передбачені як учасники провадження спеціалісти та поняті, що, на нашу думку, потрібно виправити. На практиці спеціаліст та поняті іноді є учасниками провадження. Виправити цю прогалину можливо, перейнявши досвід Російської Федерації (РФ). У Кодексі РФ вже вправлені недоліки старого законодавства шляхом закріплення у главі 25 у ст. 25.7, 25.8 правового становища спеціаліста та понятих;

4) інші особи та органи, які сприяють виконанню постанов по справі, профілактиці адміністративних правопорушень (наприклад, громадські організації, трудові колективи, адміністрації підприємств, установ, організацій).

Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, зазначені в розділі III ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [3, с. 160].

Таке розмаїття пояснюється великою кількістю адміністративних проступків, які досягають на різні сфери суспільних відносин. Орган (посадова особа), розглядаючи окремий адміністративний проступок, повинен уявляти специфіку відносин, що стосуються справи. Наприклад, логічним є той факт, що справи, які пов'язані з порушенням порядку та умов ведення насінництва, розглядають органи державного контролю в насінництві. Це розмежування компетенцій про розгляд адміністративних правопорушень між органами адміністративної юрисдикції дозволяє на законних підставах кваліфіковано, ефективно та оперативно прийняти рішення по справі.

Однак таке розмаїття органів, які наділені правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, має і негативні моменти. Вони пов'язані з тим, що органи адміністративної юрисдикції перебувають у постійній динаміці (реорганізуються, змінюються, спрощуються їх повноваження тощо), що потребує внесення відповідних змін до за-

конодавства про адміністративну відповідальність, а саме в главі 17 КУпАП. Така динамічність законодавства про адміністративну відповідальність впливає на рівень законності та правопорядку в Україні.

Більшість справ про адміністративні правопорушення, як свідчить аналіз законодавства та практики, розглядають компетентні органи (як територіальні, так і галузеві) нижчого ієрархічного ступеня (переважно, на рівні району, міста), не підлеглі один одному. Тобто наявні умови існування горизонтальних зв'язків – однакового правового рівня та відсутності підлеглості. Саме тому суттєву роль відіграють горизонтальні зв'язки між органами, які становлять систему адміністративної юрисдикції України. За допомогою саме цих зв'язків в єдину систему об'єднуються органи різних відомств [2, с. 133].

Внутрішні зв'язки органів адміністративної юрисдикції України поділяються на горизонтальні та вертикальні.

Горизонтальні зв'язки органів досить різноманітні за своїм характером. Так, розгляд деяких видів адміністративних правопорушень здійснюється спільною юрисдикцією кількох органів (іх посадових осіб). Наприклад, адміністративні штрафи за порушення правил користування транспортом мають право накладати як органи пасажирського міського (міжміського) транспорту, так і працівники органів внутрішніх справ. Справи про окремі види порушень громадського порядку (наприклад, незаконні виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах) вправі розглядати як начальник органів внутрішніх справ, його заступник, так і судді (ст. 44, 221, 222 КУпАП). Така взаємодія дозволяє більш оперативно розглядати справи про відповідні проступки, розумно розподіливши “навантаження” між окремими органами та посадовими особами.

Вертикальні внутрішні зв'язки в системі органів адміністративної юрисдикції України виражені менш виразно, ніж горизонтальні, й характерні, передусім, для галузевих органів, які мають яскраво виражену ієрархічну структуру (органи державного пожежного нагляду; органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби тощо). Вертикальні зв'язки інших органів зумовлені їх підлеглистю відповідним органам виконавчої влади.

Неоднорідність органів адміністративної юрисдикції та “незавешеність” вертикальних зв'язків між ними потребують створення відповідного координаційного центру з керівництва відповідним видом діяльності. Практику органів адміністративної юрисдикції слід постійно узагальнювати, аналізувати. Нині така робота ведеться, але вона має частковий характер (порівняно з практикою у кримінальних та цивільних справах) [2, с. 133].

Удосконалення інституту адміністративної відповідальності має здійснюватися не лише шляхом кодифікації його правових норм, а й шляхом організаційного забезпечення діяльності юрисдикційних органів, що передбачено в концепції реформи адміністративного права.

Доцільно чіткіше розподілити ролі у самій системі органів адміністративної юрисдикції, упорядкувати інстанції, а не зв'язки між суб'єктами, які розглядають справи про адміністративні правопорушення. Чинне законодавство України досить чітко виділяє суб'єкти юрисдикції, як органи першої інстанції, через які проходить основна частина справ про адміністративні правопорушення.

Досить широкими повноваженнями наділені адміністративні комісії – колегіальні органи, що утворюються і діють при виконавчих комітетах міських (сільських, селищних) радах (ст. 218 КУпАП) [3, с. 162]. Аналіз юридичної літератури та відповідних актів дозволяє виділити низку особливостей, притоманих юрисдикційній діяльності адміністративних комісій.

Ще 1927 року Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет і Раднарком УРСР видали Постанову "Про надання адміністративним органам права вживати заходів адміністративного впливу за маловажні праволомства". Згідно з цією Постановою, для звільнення судових установ від маловажних кримінальних справ і прискорення їх вирішення адміністративним органом різних рівнів було надано право вживати заходів адміністративного впливу за певні (маловажні) праволомства. Терміном "праволомства" у ті часи позначалося правопорушення [4, с. 517]. Указом Президії Верховної Ради УРСР 6 березня 1988 року було затверджено Положення про адміністративні комісії. Сьогодні їх правовий статус закріплено у ст. 214–218 КУпАП. У цих статтях зазначається, що в одному випадку вони розглядають справи про будь-які адміністративні правопорушення, накладаючи адміністративні стягнення у вигляді штрафу (наприклад, порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями – ст. 150 КУпАП; порушення правил торгівлі на ринках – ст. 159 КУпАП), в інших – розглядають тільки певні категорії справ (наприклад, порушення правил безпеки польотів – ст. 111 КУпАП, порушення, що вчинені на аеродромах, не внесених до державного реєстру аеродромів України, поза територією аеродромів та на посадкових майданчиках; порушення Правил охорони електричних мереж – ст. 99 КУпАП, коли правопорушення вчинено громадянином).

Водночас на практиці (в діяльності адміністративних комісій при державних адміністраціях (виконавчих комітетах) міських рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення виявляється юридична некомпетентність її членів, які здебільшого не мають відповідної освіти. Також істотним недоліком у постановках по справах про адміністративні правопорушення є відсутність необхідних відомостей про осіб, стосовно яких розглядаються справи, неповне зазначення обставин вчинення правопорушення і підстав притягнення до адміністративної відповідальності, нечітке формулювання суті прийнятих постанов (рішень). Невиконання вимог закону щодо змісту і форм процесуальних документів, що складаються при розгляді справ про адмініст-

ративні правопорушення, нерідко тягне за собою порушення прав та інтересів потерпілих і тих, кого притягають до відповідальності.

Однією з причин незадовільного стягнення адміністративних штрафів за постановами адміністративних комісій є те, що відповідні особи рідко додержуються строків надсилання матеріалів для примусового виконання цих постанов до суду. Коли такі матеріали надходять, вони містять десятки постанов про стягнення адміністративних штрафів у примусовому порядку, по яких закінчився або закінчується строк давності притягнення до відповідальності. Така юридична безграмотність, а інколи й безвідповідальність службових осіб при організації цієї роботи в комісіях спричиняє безкорність правопорушників.

Це трапляється тому, що виконавчі комітети рад перевантажені іншою роботою, і тому вони формально розглядають матеріали про адміністративні правопорушення.

Адміністративні комісії та виконавчі комітети рад при здійсненні юрисдикційної діяльності є практично безвідповідальними, що зовсім не сприяє їх зацікавленості в якісному, об'єктивному розгляді адміністративних справ. Саме тому доцільно обмежити (а в Концепції реформи адміністративного права України пропонується взагалі скасувати) повноваження адміністративних комісій та виконавчих комітетів місцевих рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування стягнень у вигляді штрафу.

Спеціального обговорення потребує питання про адміністративно-юрисдикційні повноваження судів (суддів).

Загальне уявлення про судове провадження у справах про адміністративні правопорушення дано ще в 1861 році. У ч. 1 ст. 38 Закону України "Про судоустрій" зазначено: "Вищими судовими органами спеціалізованих судів є Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, а також інші відповідні вищі спеціалізовані суди, що утворюються Президентом України в порядку, встановленому цим Законом". Президент України 1 жовтня 2002 року видав Указ відповідно до пункту 23 ст. 106 Конституції України, пунктів 2, 3 і 4 частини другої ст. 18, ст. 20 Закону України "Про судоустрій України", в якому постановив: "Утворити в системі судів загальної юрисдикції Вищий адміністративний суд України з місцезнаходженням його у місті Києві" [5, с. 27].

У доповідній записці про судово-поліцейський статут головнокомандуючий другим відділенням Державної Ради граф Д.Н. Блудов вказував на необхідність відмежування злочинів, підвідомчих кримінальним судам, від "поліцейських проступків", які у країнах Західної Європи розглядалися спеціальними поліцейськими суддями або адміністративними органами. 20 листопада 1864 року був затверджений "Статут про покарання, що накладаються мировими суддями".

Статут про покарання складався із 13 глав, перша з яких містила загальні положення (порядок заміни стягнень, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, тощо). Решта глав, що

становили його Особливу частину, містила у собі склади 150 проступків, поділених, залежно від об'єкта посягання, на 12 видів: проступки, що посягають на встановлений порядок управління (гл. II, а також гл. V – порушення Статуту про паспорти), на громадський порядок (гл. III – “проступки проти благочиння, порядку та спокою”), а також проступки, передбачені у гл. X та XI, що посягають на громадський благоустрій (гл. IV), на порядок у галузі будівництва і залізничного транспорту (гл. VI), такі, що порушують правила пожежної безпеки (гл. X), тощо. Статутом про покарання не були передбачені процесуальні основи провадження по малозначних проступках (порядок накладення покарань, процедура оскарження дій мирових суддів, застосування заходів адміністративного припинення тощо) [4, с. 85, 86].

Загалом, відповідно до Статуту про покарання (1864 рік) мировим суддям були підсудні:

1) справи про менш важливі злочини і проступки, за які в законі визначено лише такі стягнення:

догана, зауваження і вплив;

грошові стягнення, вища міра яких не перевищує 300 карбованців;

арешт (до трьох місяців) або покарання, що його замінюють;

2) справи про злочини і проступки, по яких провадження починалось не інакше як за скаргами осіб, ображених, або яким завдано шкоди, може бути припинено примиренням;

3) справи про крадіжки, шахрайства, лісові порубки, привласнення знайдених речей та інші такі злочини, вчинені особами, які підлягають за ці діяння ув'язненню у робочому домі [4, с. 260].

Одночасно зі встановленням судового порядку розгляду справ про малозначні злочини та проступки було врегульовано низку правових актів, які передбачали адміністративний порядок розгляду та вирішення справ про певні правопорушення. Так, наприклад, Положенням про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою від 14 серпня 1881 року встановлювалось, що у місцевостях, у яких оголошено посилену охорону, права та обов'язки щодо збереження державного порядку та громадської безпеки покладуються на генерал-губернаторів, ... а в губерніях, які їм не підвідомчі – на губернаторів і градоначальників. У межах цих місцевостей згадані начальницькі особи могли: а) видавати обов'язкові постанови по предметах, що стосуються попередження порушення громадського порядку та державної безпеки; б) встановлювати за порушення таких обов'язкових постанов стягнення, що не перевищують трьохмісячного арешту або грошового штрафу 500 карбованців. Генерал-губернатором, а в місцевостях, що їм не підлягають – губернатором і градоначальником надавалося право також вирішувати в адміністративному порядку справи про порушення виданих ним обов'язкових постанов [4, с. 264].

У Директиві Рад наркому України 1926 року наголошувалося на доцільності розробки Інструкції про порядок порушення справ про хулі-

ганство поза будь-якою черговістю і проведення по цих справах судового розгляду прискореним шляхом. В Інструкції Наркомюсту УРСР "Про порядок відання до суду чергових камер народного суду в справах шинкорство та хуліганство, що виникає на ґрунті пияцтва" від 15 листопада 1926 року № 11 підкреслювалося, що ці справи не вимагають обов'язкового проведення попереднього слідства і розглядаються в судах одноособово на основі протоколів про порушення, без виклику сторін і свідків, одразу ж після надходження адміністративної справи до судді. Інструкцією також передбачалися скорочені строки виконання постанов, прискорена стабільність провадження тощо.

Досвід показує, що судовий порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення містить більше гарантій додержання прав і законних інтересів, ніж адміністративний. Це виправдовує тенденцію на розширення сфери юрисдикції судових органів. У судовому порядку розглядаються, як правило, складні справи в аспекті визначення винності та кваліфікації дій провпорушників, що потребують, у свою чергу, посилення та забезпечення відповідних умов дотримання законності у провадженні.

Діяльність незалежних судових органів адміністративної юрисдикції, яка має здійснюватися висококваліфікованими фахівцями, дозволить максимально забезпечити реалізацію та захист прав учасників процесу. Саме розгляд справ про адміністративні правопорушення у межах повноцінного судового процесу, з дотриманням усіх принципів правосуддя, в оптимально спрощеній формі (адміністративно-деліктний процес) дозволить забезпечити своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне встановлення обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання прийнятої постанови про застосування адміністративного штрафу, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень, попередженню правопорушень, вихованню громадян у дусі законності.

Створюються об'єктивні передумови для розширення судової адміністративної юрисдикції. Однак цей процес пов'язаний з певними труднощами: діяльність судових органів є досить кошовною, суди (переважно районні) настільки перевантажені кримінальними та цивільними справами, що на якісний розгляд справ про адміністративні правопорушення у них не вистачає ні часу, ні енергії.

Одним зі шляхів подолання проблем могло б стати запровадження у сфері судочинства інституту адміністративних (громадських, поліцейських) судів, які успішно функціонують у багатьох країнах, що передбачено Концепцією судово-правової реформи в Україні та Концепцією реформи адміністративного права України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Аверьянов В.Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К.: Наук. думка, 1990. – 145 с.
2. *Аверьянов В.Б.* Виконавча влада і адміністративне право. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002.
3. *Кодекс України про адміністративні правопорушення*: Офіц. вид. – К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2004.
4. *Административная ответственность в СССР* / Под ред. В.Н. Манохина и Ю.С. Адушкина. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1988. – 168 с.
5. *Судові та правоохоронні органи України*: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – С. 27–29.
6. *Агапон А.Б.* Административная ответственность: Учебник. – М.: Статут, 2000. – С. 85–86.