

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті досліджено суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду адміністративних справ. Предметом дослідження є проблема правового регулювання адміністративного судочинства. Метою дослідження є аналіз судової процедури щодо адміністративних справ і недоліків чинного законодавства, що перешкоджає прийняттю розумного та правового рішення судом. Відповідно до мети, описано поняття адміністративного провадження; визначено деякі проблемні питання правового регулювання адміністративного провадження; запропоновано шляхи вдосконалення адміністративного провадження. Визначено, що правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Проблемами правового регулювання є: 1) відсутність можливості касаційного оскарження постанови апеляційного суду; 2) відсутність чітко встановленої процедури судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинити розгляд справи; 3) відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення; 4) можливість участі в розгляді справи про адміністративне правопорушення фахівця в галузі права, незважаючи на конституційне закріплення участі в розгляді справи виключно адвоката. Запропоновано вдосконалення адміністративного судочинства шляхом законодавчого закріплення. Ці засоби включають можливість касаційного оскарження рішення апеляційного суду, затвердженого за результатами розгляду адміністративної справи; удосконалення процедури судового перегляду адміністративної справи, а також можливість зупинення провадження у справі; надання можливості скласти адміністративний протокол для двох правопорушників; участь лише адвоката в провадженні.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, провадження, порядок судового розгляду, правове регулювання.

The social relations arising in the process of consideration of administrative cases are investigated. The subject of the study is the problem of legal regulation of administrative proceedings. The purpose of the study is to analyze the judicial procedure for administrative cases and shortcomings of the current legislation that impede the adoption of a reasonable and legal decision by a court. In accordance with the purpose, the concept of administrative proceedings is described; some problematic issues of legal regulation of administrative proceedings are determined; ways to improve administrative proceedings are suggested. It is determined that the right to give evidence is used by the persons involved in the proceedings (the person prosecuted, the victim, legal representatives, a lawyer), and other persons. Evidence may be requested by the body or officer hearing the case from businesses, institutions, organizations, officials and citizens at the request of the participants in the process or on their own initiative.

The problems of legal regulation are: 1) the inability of cassation appeal against the decision of the court of appeal; 2) the lack of a clearly established judicial procedure for the administrative case, as well as an opportunity to suspend the proceedings; 3) the

absence of a protocol on an administrative offense against a person whose actions may constitute the body of an administrative offense; 4) the possibility of participation of a specialist in the field of law during the administrative proceedings, despite the constitutional provision of participation of only a lawyer during the trial. Improvement of administrative proceedings by means of legislative fixing is suggested. These means include the possibility of cassation appeal of the decision of the court of appeal approved with the results of consideration of the administrative case; improving the procedure for judicial review of an administrative case, as well as the possibility to suspend the proceedings; providing the opportunity to draw up an administrative report for two offenders; participation of only a lawyer in the proceedings.

Key words: *administrative offenses, proceedings, judicial procedure, legal regulation.*

Вступ. Актуальність дослідження полягає в тому, що сьогодні досить важливими в нашій державі є проблеми процесуального регулювання засад, умов і порядку реалізації законів, указів Президента, постанов уряду України, інших нормативно-правових актів і матеріальних адміністративно-правових норм.

Постановка завдання. Мета статті є аналіз судової процедури щодо адміністративних справ і недоліків чинного законодавства, що перешкоджає прийняттю розумного та правового рішення судом.

Результати дослідження. Провадження у справах про адміністративні правопорушення в наш час є досить поширеними. Вони охоплюють майже всі сфери нашого життя, діяльності установ, підприємств, організацій і насамперед держави. Розвиток процесуальної форми – необхідна умова й показник стану демократії та законності в державі й у цьому стосунку належить проробити велику роботу в окремих сферах державного життя. Процесуальна форма – це юридична конструкція, яка закріплює правильні шляхи реалізації владних повноважень, рішення юридичних справ.

Під час проведення наукової розвідки використані дослідження вітчизняних спеціалістів у галузі дослідження поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, проблемні аспекти цього провадження, а саме: Д.М. Лук'янець, О.А. Банчука, В.К. Колпакова, М.Р. Сиротяка, Г.Б. Клименка, О.М. Бандурки, М.М. Тищенко, Ю.П. Битяка, В.В. Зуя та ін.

1. Загальна характеристика провадження в справах про адміністративні правопорушення.

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

Думки науковців щодо поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення різняться. Так, Ю.П. Битяк визначає провадження в справах про адміністративні правопорушення як «низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови» [1, с. 124]. Інакше визначення дає В.К. Колпаков: «Провадження в справах про адміністративні правопорушення це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень»; і далі: «Адміністративно-процесуальні норми, що входять до інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування, процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень. Іншими словами, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин» [2, с. 85].

Натомість законодавче визначення поняття має місце в ст. 356 Митного кодексу України, де зазначається, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій (під час проведення митного обстеження), розгляд справи та винесення по ній постанови. Разом із тим у теорії митної справи під зазначеним провадженням можна зустріти й такі визначення: «це особливий різновид процедур, який здійснюється посадовими особами

митних органів із метою виявлення, об'єктивної оцінки, припинення й боротьби з порушеннями митних правил», «це система процесуальних дій щодо фіксації, установлення, правильної оцінки скоєного порушення митних правил».

Провадження в справах про адміністративні правопорушення – особливий різновид адміністративного процесу, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Проте процесуальні адміністративно-деліктні відносини регулюються й досить великою кількістю інших норм. По-перше, це встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ, які вносять зміни до загального порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення (наприклад, норми, що регулюють провадження в справах про порушення митних правил і містяться в Митному кодексі України (глава 2). У статті 121 цього Кодексу зазначено, що провадження в справах про порушення митних правил здійснюється згідно з Митним кодексом України, а в частині, яка ним не врегульована, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення). По-друге, це норми підзаконних актів, які уточнюють і конкретизують норми КУпАП. Так, стаття 266 КУпАП зазначає, що особи, які керують транспортними засобами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння, підлягають відстороненню від керування ними та оглядові на стан сп'яніння в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я й Міністерством юстиції України.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

Для провадження характерні такі особливості: виникає у зв'язку з учиненням проступку та необхідністю проведення адміністративного розслідування; реалізується тільки визначеним колом суб'єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади; процесуальні акти цього провадження мають певну специфіку; за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності; здійснюється, як правило, у позасудовому порядку; з усіх видів адміністративного процесу воно найбільш подібне до юрисдикційних проваджень в інших галузях права (зокрема кримінально-процесуального).

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 245 КУпАП, є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Тільки суворо дотримуючись законності (ст. 7 КУпАП), можна розв'язати два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють три види провадження: адміністративне, судове й таке, що здійснюється громадськими організаціями.

В адміністративному порядку провадження здійснюється органами виконавчої влади, тобто адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади; одноосібно службовими (посадовими) особами – представниками органів державної виконавчої влади: річкового, повітряного, автомобільного й електротранспорту, внутрішніх справ, пожежного нагляду, рибоохорони, митного нагляду, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами (тобто інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо.

Провадження в справах про порушення митних правил здійснюється тільки уповноваженими посадовими особами Митної служби України та місцевими судами (суддями).

У судовому порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддями одноосібно [3, с. 23].

Відповідно до статті 21 КУпАП, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, крім посадової особи, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення й особи правопорушника до неї доцільно застосувати захід громадського впливу [4].

Також потрібно звернути увагу на те, що притягнутий до відповідальності не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча й має на це право. З презумпції невинуватості випливає й таке важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності. Воно належить до випадків, коли сумніви не усунені в ході вирішення справи. Ця обставина є однією з підстав винесення виправданих постанов. Звідси випливає, що вирішення завдань адміністративного провадження здійснюється за допомогою доведення, яке включає в себе виявлення, процесуальне оформлення й дослідження доказів [5, с. 41].

Доказами в справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) установлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Відповідно до закону, одержання й оцінювання всіх необхідних доказів здійснюється компетентним органом або посадовою особою, правомочними вирішити цю справу (ст. 252 КУпАП) [4].

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

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

У науковій літературі прийнято поділяти докази на первісні та похідні, прямі та непрямі, позитивні та негативні, звинувачувальні та виправдні. Проте для вирішення завдань адміністративного провадження найбільш значущим є їх групування залежно від джерела відповідних відомостей [6, с. 21].

Роль і призначення, зміст та обсяг повноважень, форми й методи участі органів (посадових осіб) і громадян у справі різні. Їх можна поділити на кілька груп: 1) компетентні органи й посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають рух і долю справи; 2) суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий і його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати). На відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників цієї групи не користується владними повноваженнями; 3) особи й органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті. Одні з них (свідки, експерти) повідомляють дані повноважному органу або посадовій особі. Інші (перекладачі, поняті) – потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження; 4) особлива група учасників провадження – громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників. Вони співробітничать із державними органами, допомагаючи їм у здійсненні виховної роботи. У низці випадків такі учасники провадження мають бути поінформовані про заходи адміністративного впливу, ужиті до винних. Вони можуть подавати клопотання про скорочення строку позбавлення права. Особа, що вчинила правопорушення, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації, трудового колективу [7, с. 13].

Діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовний ряд пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав і взаємних обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями.

Під стадією треба розуміти таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання й особливості. Стадії відрізняються одна від одної й колом учасників провадження, характером проваджуваних дій і їх юридичною функцією.

Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що зроблено раніше.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте воно значно простіше й містить менше процесуальних дій. Таке провадження має чотири стадії: адміністративне розслідування; розгляд справи; перегляд постанови; виконання постанови [8, с. 30].

На першій стадії з'ясовується факт учинення й обставини правопорушення; дані про вивчення; складається протокол. На другій – компетентний орган розглядає матеріали та приймає постанову. На третій (це факультативна, необов'язкова стадія, її може й не бути) – постанова може бути оскаржена громадянином, опротестована прокурором, переглянута за ініціативою вищого органу. Ця стадія закінчується прийняттям рішення про скасування, зміну або залишення постанови в силі. Четверта – виконання постанови – розпочинається відразу після її прийняття або після розгляду скарги, протесту.

Зазначимо, що не в усіх провадженнях вони досить чітко виражені. Так, у разі стягнення штрафу на місці всі стадії (розслідування, розгляд справи й навіть виконання постанови) нібито поєднуються, ущільнюються, уміщуються в рамки доволі нечисленних і досить простих дій компетентного представника органа державного управління [9, с. 8].

Кожна стадія, у свою чергу, складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов'язаних дій. Система стадій та етапів провадження може бути представлена так: 1) адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) установлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю; 2) розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду й заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома; 3) перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення; 4) виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

Кожний етап, у свою чергу, складається з низки послідовно здійснюваних конкретних дій. Згідно із цим, структура провадження в справах про адміністративні правопорушення є чотирирівневою. Розглянемо кожну зі стадій провадження детальніше.

Щодо адміністративного розслідування, то ця стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення є початковою, являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин провини, їх фіксування та кваліфікацію. У цій стадії створюється передумова для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Стадія розслідування починається з етапу порушення адміністративної справи. Підставою порушення адміністративної справи й провадження розслідування є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративної провини.

Порушенню справи передують одержання інформації про діяння, що має ознаки провини. Така інформація, одержана в будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи. Правове значення приводу до порушення й розслідування справи полягає в тому, що він викликає громадську публічну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про скоєння діяння. Приводами до порушення й розслідування адміністративних справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств та організацій, преси й інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення провини уповноваженою особою.

Останній привід відрізняється від інших передусім тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою осіб, що здійснюють адміністративний нагляд. Тут немає зовнішнього спонукального початку, поштовху до того, щоб ці особи зайнялися вирішенням питання. Цей привід має такі характерні особливості: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення про провину виникає лише у свідомості уповноваженої особи, у разі підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом.

Наступний етап – установлення фактичних обставин у справі. Його сутність полягає в провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують вину ватість у вчиненні правопорушення.

Фактичні обставини вчиненої провини можна поділити на дві групи: а) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу провини; б) обставини, що перебувають за рамками складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Вони можуть бути встановлені різними способами: опитуванням осіб, що володіють інформацією, яка має значення для справи (правопорушники, потерпілі, свідки, експерти); проведенням експертизи; освідченням; вилученням, наприклад, документів; знаходженням речових

доказів на місці вчинення правопорушення; огляду тощо. Усі встановлені обставини фіксуються у відповідних процесуальних документах. Такими документами є пояснення, висновки, акти, протоколи. На цьому завершується етап встановлення фактичних обставин.

Етап процесуального оформлення результатів розслідування починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах усіх обставин у справі й завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме протокол є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258).

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких як, наприклад, пояснення або акт. Закон (ст. 256) установлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, що повинні в ньому міститися. Вони поділяються на три групи.

По-перше, це відомості, що стосуються обставин учинення адміністративного правопорушення. У протоколі вказується місце, дата й сутність учиненої провини. В обов'язковому порядку точно вказується стаття КУпАП, що передбачає адміністративну відповідальність за це правопорушення. У разі вилучення в порушника предметів або документів до протоколу вноситься відповідний запис. По-друге, це відомості про особу правопорушника: прізвище, ім'я по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання й роботи, документ, що посвідчує особу (паспорт або інший документ). По-третє, це відомості, які стосуються форми протоколу. Тут вказуються дата й місце його складення, прізвище й посада укладача (відсутність відомостей про укладача протоколу робить його дефектним, оскільки невідомо, чи складений він повноважною на те особою чи ні); прізвище й адреса свідків і потерпілих, якщо вони є.

Протокол скріплюється низкою підписів. Насамперед він має бути підписаний особою, що його склала, і правопорушником. За наявності свідків і потерпілого протокол підписується також цими особами. Особі, яка притягається до відповідальності, треба роз'яснити її права й обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка в протоколі. Вона має право ознайомитися зі змістом протоколу, унести в нього власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису та вказати мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але вона має бути зафіксована спеціальним записом.

У разі вчинення провини групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої пояснення щодо сутності провини. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Завершальним етапом першої стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу й усіх матеріалів розслідування на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженого розглядати відповідну категорію справ про адміністративні правопорушення (ст. 257).

На стадії розгляду справ, згідно зі ст. 213 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, селищних і сільських рад; 2) виконавчими комітетами селищних, сільських рад; 3) районними, (міськими) судами (суддями); 4) органами внутрішніх справ та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Конкретні повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції зафіксовані в статтях 218–2447 КУпАП (глава 17).

Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, у якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно, і всі етапи цієї стадії набувають важливого юридичного значення й регламентовані статтями 278–286 КУпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи оповіщені особи, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їхніх законних представників та адвоката.

Етап слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу й представлення посадовій особі, що його розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до

адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, котрі беруть участь у розгляді справи, їх права й обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, що беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази й дозволяються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

У процесі заслуховування орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати: чи вчинене адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують відповідальність, чи завдана майнова шкода, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами заслуховування виносяться одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 241 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про припинення справи.

Постанова в справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування органу (посадової особи), що винесла постанову; дату розгляду справи, відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, установлених під час розгляду справи; посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення; прийняте в справі рішення. Якщо під час вирішення питання про накладення стягнення водночас вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові в справі вказується розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування. Постанова в справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також указівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанова в справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постановою колегіального органу – головоючим на засіданні й секретарем цього органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення. На заключному етапі стадії розгляду справи здійснюються такі дії: постановою (оголошується одразу після закінчення розгляду справи) доводиться до відома суб'єктів провадження, що мають особистий інтерес у справі, а також до відома осіб або організацій, яким вона адресована. Про прийняте рішення повідомляється адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання або проживання винуватця, уносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень. Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. На прохання потерпілому йому теж має бути видана така копія [11, с. 1].

Важливою гарантією законності й обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є наявність стадії перегляду постанов. Під переглядом розуміють розгляд справ, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення. Перегляд – це новий розгляд справи суб'єктом, наділеним правом скасувати, змінити або залишити прийнятну постанову без змін. Перегляд треба відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться в тих випадках, коли прийнятну раніше постанову скасовано і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постановою в справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється; у другому – стару постанову скасовано й у справі необхідно прийняти нову постанову.

Стадія перегляду є факультативною, необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається в порядку контролю, але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення [12].

Виконання постанов – завершальна стадія провадження по адміністративних правопорушеннях. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юридичним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення, зазнає відповідних нестатків та обмеження особистого, морального або матеріального характеру [13, с. 220].

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями посадовими особами та громадянами.

Адміністративні стягнення виконують свою соціальну функцію лише тоді, коли вони виконані (приведені до виконання) й ефективність їх зумовлена тим, наскільки виконана постановою; повністю чи реалізована частково. Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є вступ його в законну силу. Це означає, що постановою підлягає реалі-

зації. Постанова охоплює не тільки діяльність повноважних державних органів (посадових осіб), а й поведінку самого порушника, обумовлену розпорядженнями цього акта. Але при цьому дії юридичних і фізичних осіб у зв'язку з виконанням постанови, що вступила в законну силу, різні. Особа, притягнута до адміністративної відповідальності, повинна виконати ті чи інші обов'язки, покладені на неї постановою (сплатити, наприклад, накладений штраф не пізніше п'ятнадцяти днів із дня вручення їй постанови). Ухилення від добровільного стягнення призводить до необхідності застосування щодо порушника примусових заходів впливу. Орган, уповноважений привести у виконання постанову, своєчасно й точно проводить у зв'язку з цим низку дій, установлених КУпАП та іншими нормативними актами, оформляє необхідні документи, направляє їх по належності. Усі інші юридичні та фізичні особи, причетні до своєчасного й точного виконання постанови (адміністрація підприємств, установ та організацій, банківські установи, торгові організації тощо), зобов'язані сприяти органам, що виконують постанову, у її реалізації. Орган (посадова особа), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, покликаний здійснювати контроль за правильною й своєчасною реалізацією цього акта, розв'язувати питання, пов'язані з його виконанням [14, с. 592].

Постанова про накладення адміністративного стягнення (ст. 299 КУпАП) підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено законодавством України, КУпАП та іншими актами законодавства. У цій статті містяться правила, які регулюють початкову стадію практичної реалізації постанов про накладення адміністративних стягнень, звернення цих актів до виконання [15, с. 1].

У разі оскарження чи опротестування постанови її виконання припиняється на визначений час, а потім відновляється, якщо скарга (протест) залишилися без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у разі накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення. Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу підлягає примусовому виконанню після закінчення строку, установленого частиною 1 статті 307 КУпАП. Вони виконуються негайно, незалежно від того чи будуть згодом оскаржені [16, с. 123].

Постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженим на те органом у порядку, установленому законодавством України, КУпАП та іншими актами законодавства.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

2. Окремі проблемні питання правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Розглядаючи питання щодо проблеми правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, вважаємо, що потрібно звернути увагу на такі аспекти, як невідповідність законодавства загальною визначеним стандартам захисту прав і гарантування свобод людини та громадянина. Згідно з чинним КпАП, суд апеляційної інстанції, розглядаючи справи зазначеної категорії, має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Скасування повноважень судді щодо перегляду прийнятої ним постанови, усунення Верховного Суду від перегляду ухвалених місцевими й апеляційними судами постанов у справах про адміністративні правопорушення може мати негативні наслідки не лише для порушника чи потерпілого, а й для цивільного та адміністративного судочинства, у яких постанови суддів у справах про адміністративні правопорушення мають преюдиціальне значення, а також зробить неможливим виправлення в таких постановах описок і помилок [17, с. 912].

Також небезпеку становить неповнота правового регулювання, яка суттєво ускладнює забезпечення високих стандартів правосуддя, під час вирішення спірних питань, що виникають у процесі розгляду справи. У чинному КУпАП не встановлено порядку судового розгляду справ, зокрема не визначено стадії судочинства в провадженні в зазначених справах, не врегульовано процес їх розгляду та відсутні конкретно визначені повноваження судів під час розгляду таких справ, що ускладнює виконання завдань цього виду судочинства загалом.

Іноді виникає необхідність уточнити дані, зібрані під час оформлення матеріалів щодо адміністративного правопорушення. У виняткових випадках доцільно було б запровадити надання судових доручень органам, які оформляли первинні матеріали [18, с. 1].

Наступним проблемним фактором є інститут зупинення провадження в справі, закріплений у нормах цивільного, адміністративного, господарського, а також кримінального процесуального законодавства.

У нормах чинного КУпАП, на жаль, не передбачена можливість під час судового розгляду справ про адміністративні правопорушення приймати рішення про зупинення провадження в цих справах, що є недоліком, який необхідно якнайшвидше усунути [19].

Складнощі у цій сфері також додає недосконалість певних юридичних конструкцій. На практиці, зокрема під час розгляду справ про адміністративні правопорушення на транспорті, досить часто виникають проблеми щодо вирішення питань визначення вини обох водіїв (учасників дорожньо-транспортної пригоди). У більшості випадків протокол про адміністративне правопорушення складають лише на одного учасника ДТП, у діях якого уповноважена на складання такого протоколу особа вбачає ознаки складу адміністративного правопорушення. Водночас може виникнути ситуація, коли за висновками проведених у справі подальших судово-автотехнічних експертиз або безпосередньо самим суддею під час розгляду справи встановлено ознаки складу адміністративного правопорушення в діях іншого учасника ДТП, щодо якого протокол про адміністративне правопорушення не складався.

Через відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення, суд не уповноважений розглядати питання визнання винною такої особи в учиненні правопорушення, передбаченого нормами КУпАП. Через відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення, суд не уповноважений розглядати питання визнання винною такої особи в учиненні правопорушення, передбаченого нормами КУпАП.

Щодо надання правової допомоги в провадженні в справах про адміністративне правопорушення, то статтею 268 КУпАП, зокрема, передбачено, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який, за законом, має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Крім того, за статтею 271 КУпАП, у розгляді справи про адміністративне правопорушення можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який, за законом, має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

Разом із тим статтею 131-2 Конституції України передбачено, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення.

На підставі наведеного можна зробити висновок, що, з одного боку, нормами КУпАП передбачена участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення фахівця в галузі права, а з іншого – статтею 131-2 Конституції України зазначено, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді.

3. Шляхи вдосконалення правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Ураховуючи проблемні аспекти правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення, вважаємо, що для його вдосконалення потрібно здійснити такі заходи.

По-перше, щодо неможливості оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення, ухваленою судом апеляційної інстанції, вважаємо, що доцільно запровадити порядок касаційного перегляду постанови, оскільки право на оскарження – одна з найважливіших гарантій захисту прав особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, а також потерпілого.

Разом із тим статтею 55 Конституції України передбачено, що права і свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Статтею 129 Конституції України закріплено, що однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи й у визначених законом випадках на касаційне оскарження судового рішення [20].

Отже, установлення цього конституційного принципу судочинства має на меті забезпечення виправлення вищим судом помилок і порушень закону, допущених під час провадження по справі нижчим судом, гарантування прав та охоронюваних законом інтересів учасників судового процесу, утвердження законності й справедливості судочинства.

Також це форма перевірки законності й обґрунтованості прийнятої в справі постанови, найшвидше виправлення допущених помилок, виявлення недоліків у роботі органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення.

Крім іншого, корисним було б запровадження інституту перегляду постанови у зв'язку з нововиявленими обставинами. Такий перегляд, передбачений у чинному цивільному, кримінальному, адміністративному законодавстві, дав би змогу переглянути постанову суду в разі виявлення обставин, які не були й не могли бути відомі особам, але в разі їх установлення, розглядаючи справи, суд виніс би принципово нову постанову. Інститут перегляду постанови за нововиявленими обставинами був би однією з гарантій дотримання принципу всебічного, повного й об'єктивного розгляду справи.

По-друге, деталізувати та встановити шляхом унесення змін до КУпАП конкретний порядок судового розгляду справ про адміністративні правопорушення для належного виконання суддями завдань, передбачених законодавством, під час здійснення провадження в цих справах.

Іноді виникає необхідність уточнити дані, зібрані під час оформлення матеріалів щодо адміністративного правопорушення. У виняткових випадках доцільно було б запровадити надання судових доручень органам, які оформляли первинні матеріали.

Наприклад, нормами кримінально-процесуального законодавства встановлено, що з метою перевірки й уточнення фактичних даних, одержаних у ході судового слідства, суд мотивованою ухвалою, а суддя постановою вправі доручити органу, який проводить розслідування, виконати певні слідчі дії. В ухвалі (постанові) зазначається, для з'ясування яких саме обставин і які слідчі дії необхідно провести, і встановлюється строк виконання доручення.

Отже, під час розгляду кримінальних справ суду надано право органу, що проводив досудове розслідування, давати доручення про проведення окремих слідчих дій. Реалізація такого права спрямована на подолання невинного формалізму й бюрократизму, які мали місце під час судового розгляду, дає змогу прискорити розгляд справи та забезпечує право обвинуваченого (підсудного) на швидкий та об'єктивний розгляд його справи компетентним судом, зменшує кількість справ, які повертаються на додаткове розслідування.

У нормах законодавства у сфері адміністративних правопорушень така можливість, на жаль, не передбачена, що іноді ускладнює, а в деяких випадках унеможливує розгляд і встановлення всіх необхідних для правильного вирішення справи по суті обставин.

Разом із тим запровадити можливість зупинення провадження в справі про адміністративне правопорушення. Зупинення провадження по справі – це врегульована законом та оформлена ухвалою суду тимчасова перерва в провадженні, викликана наявністю однієї з передбачених у законі обставин, які заважають здійснювати її розгляд. Оскільки процесуальною формою судового розгляду є судові засідання, то й питання про зупинення провадження в справі має розглядатися в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі.

По-третє, законодавчо закріпити можливість вирішення судами питання про винність особи в порушенні правил дорожнього руху, щодо якої не складався протокол про адміністративне правопорушення, або визначити в законодавстві випадки, коли, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення на транспорті, суд має право вирішувати питання визнання винною особи в учиненні адміністративного правопорушення та притягнення її до адміністративної відповідальності в разі відсутності протоколу про адміністративне правопорушення щодо такої особи.

Метою зазначеного підходу є забезпечення прийняття рішення з урахуванням усіх обставин справи на підставі повного та всебічного її розгляду, вирішення питання про винність особи в порушенні Правил дорожнього руху за відсутності такого процесуального документа, як протокол про адміністративне правопорушення.

Щодо участі захисника в справі про адміністративне правопорушення вважаємо, що варто звернути увагу на таке.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р., передбачає право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або використовувати правову допомогу захисника, вибраного ним на власний розсуд. У Міжнародному пакті про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 р., ратифікованому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII, зазначено, що держава повинна гарантувати кожному, чий права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту, таке право має встановлюватися судовим або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і можливість вільного вибору обвинуваченим захисника.

Основні принципи, що стосуються ролі юристів, прийняті Восьмим Конгресом ООН з питань запобігання злочинності й поведження з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 р., передбачають, що кожна людина має право звернутися до будь-якого юриста за допомогою для захисту й відстоювання своїх прав і захисту їх на всіх стадіях кримінального судочинства (принцип 1); жодний суд чи адміністративний орган, у якому визнається право на адвоката, не відмовляється визнавати права юриста відстоювати в суді інтереси свого клієнта, за винятком тих випадків, коли юристу відмовлено в праві виконувати свої професійні обов'язки відповідно до національного права і практики та цих принципів.

Зазначені міжнародно-правові акти передбачають право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або через вільно вибраного ним на власний розсуд захисника з-поміж юристів, які можуть надати ефективний правовий захист.

Ураховуючи той факт, що Конституцією України встановлено обмеження щодо суб'єктів надання правової допомоги, то й захисником у цій справі має бути саме адвокат.

Висновки. Отже, проаналізувавши правові аспекти правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення, можемо зробити такі висновки.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

Завданням провадження є, по-перше, своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до законодавства, забезпечення виконання вивнесеної постанови, по-друге, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, виховання громадян у дусі додержання законів.

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють три види провадження: адміністративне; судове; таке, що здійснюється громадськими організаціями.

Суб'єктами провадження є: 1) компетентні органи й посадові особи, наділені правом приймати владні акти та рішення; 2) особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий і його законні представники; 3) особи й органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті; 4) особлива група учасників провадження – громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників.

Система стадій та етапів провадження може бути представлена так: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи; 3) перегляд постанови; 4) виконання постанови.

Проблемами правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення є: 1) відсутність можливості касаційного оскарження постанови апеляційного суду; 2) відсутність чітко встановленої процедури судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинити розгляд справи; 3) відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення; 4) можливість участі в розгляді справи про адміністративне правопорушення фахівця в галузі права, незважаючи на конституційне закріплення участі в розгляді справи виключно адвоката.

Шляхами вдосконалення провадження в справах про адміністративні правопорушення є законодавче закріплення можливості касаційного оскарження постанови суду апеляційної інстанції, ухваленої за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення; процедури судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинити розгляд справи; можливості складання протоколу про адміністративне правопорушення щодо двох правопорушників; участі в розгляді справи виключно адвоката.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України (Загальна частина). Харків : Одиссей, 1999. 224 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. 3-є вид. доп. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
3. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. 2-е вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 30.10.2019).
5. Васильев Л.С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие. Харьков : Одиссей, 2002. 288 с.
6. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.
7. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ, 1999. 238 с.
8. Клименко Г.Б. Адміністративне право : навчальний посібник. Харків, 2000. 48 с.
9. Павловский Р.С. Адміністративне право : підручник. Київ: Вища школа, 1986. 43 с.
10. Коваль Л.В. Адміністративне право : навчальний посібник. 3-є видання. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.
11. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
12. Про затвердження Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ СБУ від 22.03.2017 № 173. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0506-17?find=1&text=%EF%E5%F0%E5%E3%EB> (дата звернення: 30.10.2019).
13. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
14. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том I : Загальна частина. 592 с.
15. Щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/ (дата звернення: 30.10.2019).
16. Сиротяк М.Р. Потерпіла особа як учасник провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського юридичного інституту МВС України*. 2005. Вип. 1. С. 123–129.
17. Банчук О.А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні. Київ : Центр політико-правових реформ, 2007. 912 с.
18. Гладун О.З. Проблема правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення: законодавче врегулювання, практика та проблема застосування. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3 (15). URL http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik15_03.pdf (дата звернення: 30.10.2019).
19. Курило О.М., Биля С.О. Недоліки правового регулювання судового розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. URL: https://irbis-nbuv.gov.ua/vvsu_2010_8_10.pdf (дата звернення: 30.10.2019).
20. Конституція України, чинна редакція від 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.10.2019).