

Лекція № 9 Основи адміністративного права України

План:

1. Адміністративне право як галузь права, як навчальна дисципліна, як правнича наука.
2. Предмет адміністративного права.
3. Адміністративний процес.
4. Поняття адміністративно-правових відносин.
5. Адміністративна відповідальність

1. Адміністративне право як галузь права, як навчальна дисципліна, як правнича наука.

Адміністративне право як галузь права є однією з провідних галузей права України і належить до фундаментальних. Це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в *процесі публічного* адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Адміністративне право як навчальна дисципліна є обов'язковою у навчальних планах при підготовці майбутніх юристів. Слід зазначити, що як навчальна дисципліна адміністративне право - *більш широка категорія, ніж галузь права*, тому що вона не лише вивчає *питання правових норм, а* *и* формує *цілісну, теоретичну, абстраговану модель адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин*. До цієї моделі входять такі складові, як правові відносини, суб'єкти адміністративного права, способи забезпечення законності й дисципліни, механізм адміністративно-правового регулювання тощо.

Адміністративне право не завжди було обов'язковим для вивчення майбутніми юристами. Так, у радянський період існування України було 2 періоди, коли адміністративне право не викладалося взагалі в юридичних навчальних закладах: 1917- 1921 та 1928-1938 рр. Це, передусім, зумовлювалося ідеологічними причинами, специфікою тих часів. Прийнято було вважати, що адміністративне право вивчало правові відносини між державою (владою) та громадянином, воно не могло існувати, оскільки в радянському суспільстві не було суперечностей між владою та населенням. Так звана "реабілітація" адміністративного права як навчальної дисципліни відбулася *після* відомої Першої Всесоюзної наради з питань науки радянської держави і права у 1938 р.

Сучасне адміністративне право як навчальна дисципліна з позицій педагогічної доцільності поділяється на Загальну та Особливу частини. Р. Мельник пропонує кардинально переглянути зміст викладання навчальної дисципліни "Адміністративне право України" шляхом повної відмови при викладанні Особливого адміністративного права (Особлива частина) від його побудови за галузями публічного адміністрування й переходу до його побудови на підставі предмету правового регулювання. Істотно зменшити навантаження на викладання Загального адміністративного права (Загальна частина) й сконцентрувати увагу на Особливому адміністративному праві (Особливій частині), вивести з першого адміністративно-деліктне право, службове право, адміністративно-процедурне право й перенести їх вивчення у межі Особливого адміністративного права. Останнє вивчати у межах спеціальних курсів (кожну підгалузь окремо) з урахуванням специфіки вищого навчального закладу та спеціальності, за якою здійснюється навчання.

Останнім часом спостерігається тенденція до виокремлення навчальних дисциплін "Адміністративний процес", "Адміністративне судочинство", а також ряду спецкурсів (наприклад, "Адміністративна відповідальність", "Адміністративно-юрисдикційна діяльність" тощо). Окрім того, вивчення дисципліни "Адміністративне право" тісно пов'язане із вивченням дисциплін, які містять т.зв. "адміністративно-правову складову" (наприклад, "Земельне право", "Аграрне право", "Екологічне право" тощо). Метою викладання адміністративного права є формування у студентів навичок застосування чинного адміністративного законодавства, тлумачення норм адміністративного права, оволодіння способами правової кваліфікації конкретних юридичних фактів.

Адміністративне право як правнича наука - складова частина юридичної науки. Це система поглядів, ідей, уявлень про адміністративне законодавство, публічне адміністрування, реформування й тенденції розвитку адміністративного права, його принципи, про адміністративне право зарубіжних країн. Як наука адміністративне право є ширшою категорією, ніж галузь права та навчальна дисципліна, тому що вона вивчає такі питання, які не входять у поняття галузі адміністративного права і не вивчаються в курсі зазначеної навчальної дисципліни, зокрема: перспективи реформування сучасного адміністративного права; співвідношення адміністративно-правових інститутів; взаємозв'язок адміністративного права з іншими юридичними та неюридичними (управління, державне управління, політологія, соціологія) науками; використання досягнень зарубіжної адміністративно-правової науки тощо.

Поділяючи точку зору С. Стеценка, можна відзначити, що *основними завданнями* науки адміністративного права є:

- - створення нової доктрини українського адміністративного права з урахуванням демократичних перетворень, що відбуваються в державі;
- - виявлення проблем адміністративного права та формулювання пропозицій з їх усунення;
- - тлумачення адміністративно-правових норм;
- - пошук нових способів забезпечення законності та дисципліни у діяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- - реформування системи органів виконавчої влади з метою оптимізувати її відповідно до потреб суспільного життя;
- - розроблення нових понять і принципів, спрямованих на вдосконалення публічного адміністрування тощо.

Структура науки адміністративного права тісно пов'язана із структурою галузі та традиційно складається із Загальної та Особливої частин. Загальна частина адміністративно-правової науки становить сукупність уявлень, теорій та концепцій щодо предмету та методу адміністративного права, а також щодо загальних для всієї галузі адміністративно-правових інститутів. Особлива частина адміністративно-правової науки складається із доктринальних положень та висновків щодо правового регулювання різних аспектів адміністративно-політичної, соціально-культурної та економічної сфер суспільного життя.

Предмет адміністративного права становить широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством.

Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання - це сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів і суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері. Вони виникають, розвиваються та припиняються між: вищими і нижчими органами виконавчої влади (між Кабінетом Міністрів України і обласною державною адміністрацією); органами виконавчої влади і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями (між Міністерством освіти і науки

України і ректором вищого навчального закладу); органами виконавчої влади, які не пов'язані безпосередньо підпорядкованістю (між Міністерством охорони здоров'я України і Міністерством освіти і науки України); органами управління й органами громадських організацій (між обласною державною

адміністрацією і президією обласної ради профспілок); органами виконавчої влади і громадянами (між районним відділом внутрішніх справ і громадянином, який притягається до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок).

Особливістю предмета адміністративного права виступає те, що ним є не саме державне управління, а суспільні відносини, які у зв'язку з управлінням виникають. Саме це дає змогу віднести до предмета адміністративного права й недержавні види управлінського впливу (наприклад, у сфері комерційної, підприємницької діяльності). Основне завдання адміністративного права - це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві (адміністративна діяльність) та правоохоронна діяльність держави.

2. Предмет адміністративного права

Предметом адміністративно-правової науки є дослідження у сфері державного управління, застосування норм адміністративного права, дія адміністративно-правових актів, правотворчість органів державного управління.

Необхідно також зазначити, що предмет цієї науки постійно перебуває в динаміці, яка пов'язана з реформаційними процесами в державі.

Разом з тим необхідно вказати, що предмет адміністративного права як галузі права відрізняється від предмета адміністративне право як науки, яка являє собою систему наукових уявлень, знань і теоретичних положень про закономірності, що наявні в галузі адміністративного права.

3. Адміністративний процес

Адміністративний процес це порядок, правила за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права.

Потреба у їх реалізації виникає при розгляді і вирішенні виконавчо-розпорядчими органами питань управлінського характеру щодо конкретних юридичних або фізичних осіб.

Наприклад, про державну реєстрацію підприємств, видачу ліцензій або патентів, приватизацію громадянами житла, виділення земельних ділянок під будівництво, притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності.

Такі питання прийнято називати індивідуальними управлінськими справами або адміністративними справами.

Для того, щоб правильно вирішити ту чи іншу адміністративну справу (конкретне індивідуальне управлінське питання), слід реалізувати відповідну

норму матеріального адміністративного права, тобто застосувати приписи, які вона містить, щодо конкретного індивідуального випадку.

Реалізація здійснюється шляхом застосування компетентними органами матеріальних норм з дотриманням певної процедури, тобто у визначеному порядку.

Для різних категорій адміністративних справ існують відповідні процедури. Кожна з таких процедур - це система встановлених державою обов'язкових правил. Ці правила закріплюються в нормативних актах і виступають як адміністративно-процесуальні норми.

Отже, адміністративно-процесуальна норма - це встановлені чи санкціоновані державою обов'язкові правила, відповідно до яких регламентується порядок вирішення адміністративних справ, порядок реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Діяльність виконавчо-розпорядчих органів з вирішення адміністративних справ на підставі адміністративно-процесуальних норм прийнято називати адміністративно-процесуальною діяльністю.

Слід зазначити, що адміністративно-процесуальна діяльність не рівнозначна адміністративному процесу. Вона здійснюється виключно з конкретних справ, для реалізації конкретних матеріальних норм, на підставі конкретних адміністративно-процесуальних норм.

Наприклад, у разі порушення законодавства про рекламу адміністративні справи порушуються щодо конкретних фізичних осіб (юридичних осіб) у разі порушення ними конкретних норм матеріального права, які містяться в Законі України "Про рекламу". Вирішення таких справ здійснюється за конкретними адміністративно-процесуальними нормами, що містяться в нормативному акті Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу. У разі звернення громадянина за субсидією відповідна адміністративна справа вирішується за процесуальними нормами, що містяться у Положенні про порядок призначення і виділення населенню субсидій.

Адміністративно-процесуальну діяльність, здійснену у межах конкретної адміністративної справи прийнято називати провадженням у адміністративній справі або адміністративним провадженням.

Отже, адміністративно-процесуальна діяльність конкретизується і об'єктивується у межах конкретних адміністративних проваджень. Саме вони - адміністративні провадження є структурними складовими

адміністративного процесу, а їх сукупність — носієм ознак адміністративного процесу.

До ознак, які дозволяють розглядати адміністративний процес як самостійне правове явище, слід віднести:

- наявність чітко визначеної сфери виникнення, існування і припинення адміністративних справ;
- особливі правила вирішення адміністративних справ, які закріплені в адміністративно-процесуальних нормах (нормативність адміністративного процесу);
- наявність особливих адміністративно-процесуальних відносин;
- обов'язкову участь у вирішенні таких справ компетентних органів (їх посадових осіб).

В сучасній українській теорії адміністративного права адміністративний процес розглядається як найістотніша юридична категорія, у межах якої суб'єкти публічного управління здійснюють реалізацію значного обсягу своїх функцій.

Між тим, історія адміністративного процесу характеризується протистоянням поглядів учених і пройшла стадії від його неприйняття до детермінації адміністративно-процесуального права та визнання особливої ролі у здійсненні адміністративної реформи.

Наукові дискусії стосовно сутності адміністративного процесу сформували два підходи до його розуміння, залежно від яких визначається його обсяг і зміст. У теорії адміністративного права вони дістали назви:

- вузького підходу до розуміння адміністративного процесу;
- широкого підходу до розуміння адміністративного процесу.

Вузьке розуміння адміністративного процесу пов'язано з його трактуванням як діяльності щодо вирішення спорів і вжиття заходів адміністративного примусу. Найбільш рельєфно ця позиція відображена у працях Н. Г. Саліщевої, яка послідовно відзначала, що адміністративний процес у правовому змісті становить порядок здійснення юрисдикції та застосування процесуальних норм починається виключно у разі виникнення спору та необхідності проведення юрисдикційної оцінки тієї чи іншої дії.

Широке розуміння адміністративного прогресу пов'язане з визнанням того, що ним охоплюється будь-яка діяльність з реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто адміністративний процес виступає як порядок

реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ.

Представники таких поглядів виходять з загальнометодологічного розуміння процесу як засобу існування матеріального закону у сукупності форм діяльності уповноважених суб'єктів. На базі цієї теоретичної концепції вони обґрунтовано доказують, що адміністративний процес не обмежується межами примусових юрисдикційних заходів, а містить всілякі управлінські дії, реалізовані з метою здійснення функцій і цілей управління.

Таким чином, головним змістом адміністративного процесу у широкому його розумінні виступає те, що він розглядається як система дій (адміністративних актів, управлінських рішень), що здійснюються органами управління з використанням установленної компетенції та спрямовані на рішення поставлених завдань і досягнення управлінських цілей.

Більше того, не можна не зважати на те, що в юридичній практиці склалися і з успіхом використовуються поняття законодавчого, бюджетного, земельного, правозастосовного процесів, які не вписуються у вузьке розуміння цього явища.

Разом з тим, сутність адміністративного процесу не зводиться лише до забезпечення додержання відповідних правил належного поведіння суб'єктів і здійснення позитивної управлінської діяльності. У необхідних випадках вживають і примусових заходів, передбачених санкціями матеріальних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень.

Таким чином, саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним напрямкам розвитку правової науки, втіленим у Концепції адміністративної реформи, принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління і їхніх службовців.

Найважливішими ознаками, що дозволяють розглядати адміністративний процес як ціле та самостійне правове явище, слід вважати наявність специфічних адміністративно-процесуальних норм і відносин.

Специфіка процесуальних норм полягає у такому:

1. Вони відрізняються від матеріальних норм своїм призначенням.

Матеріальні норми регулюють права та обов'язки суб'єктів і відповідають на запитання "що робити?". Процесуальні норми регулюють порядок, процедуру реалізації цих прав та обов'язків і відповідають на запитання "як, яким чином робити?".

Так, ст. 173 "Дрібне хуліганство" КУпАП передбачає за дрібне хуліганство (нецензурна лайка у громадських місцях, образливе чіпляння до громадян тощо) накладення штрафу, тобто визначає "що робити?" у разі виявлення цього правопорушення.

На запитання "як, яким чином?" накладати адміністративний штраф, відповідають процесуальні норми.

2. Процесуальні норми другорядні щодо матеріальних. Це означає, що вони виникають й існують лише за наявності потреби у реалізації матеріальних норм, за наявності потреби встановити обов'язкові для виконавчо-розпорядчих органів та їх посадових осіб правила розгляду адміністративних справ.

Слід зазначити, що потреба в адміністративно-процесуальних нормах виникає лише у разі, якщо необхідна спеціальна процедура для вирішення конкретного управлінського питання.

У таких випадках йдеться про матеріальні норми адміністративного права, реалізація яких здійснюється через застосування.

Найбільш характерними у цьому розумінні є норми, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, наприклад, норми ст. 173 КУпАП (дрібне хуліганство).

Разом з тим, і для норм, які реалізуються через виконання і використання, можуть передбачатися відповідні процесуальні правила.

Так, Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств містить матеріальну адміністративно-правову норму такого змісту: «Державній реєстрації підлягають нормативні акти, які стосуються права, свободи і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер».

Ця норма реалізується через виконання (є обов'язком, який необхідно виконувати державним органам, що видають нормативні акти).

Проте, держава не обмежилася встановленням тільки однієї матеріальної норми. Зазначене положення містить і низку процесуальних норм, які визначають порядок подання нормативного акта до реєстрації та звернені до органу, що видав акт. Без виконання приписів, що містяться у цих нормах, не може здійснюватися реєстрація.

Зокрема, акт подається на реєстрацію наступного дня після прийняття (оригінал і дві завірені копії) органом, підпис якого стоїть першим. Він має відповідати чинному законодавству, бути правильно оформленим, без граматичних помилок. До акта додаються: обґрунтування про його

необхідність, відомості про офіційне узгодження поданого на реєстрацію акта із заінтересованими органами.

Закон України «Про загальні принципи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» містить матеріальну норму, що дозволяє місцевим державним адміністраціям виходити з ініціативою про створення таких зон.

Ця норма реалізується шляхом використання, тобто у цьому ж законі містяться й адміністративно-процесуальні норми, які визначають дії ініціатора щодо її реалізації.

Так, на реєстрацію слід подати рішення місцевої ради народних депутатів і місцевої державної адміністрації з відповідним клопотанням, проект положення про її статус і систему управління, пропозицію щодо офіційної назви, точний опис меж і карту її території, повне техніко-економічне обґрунтування доцільності створення і функціонування зони, проект Закону про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони.

Не потрібні ніякі процесуальні норми для реалізації матеріальних норм шляхом додержання.

Наприклад, матеріальна норма Закону України "Про підприємство" визначає: "Підприємство не має у своєму складі інших юридичних осіб".

3. Конкретна адміністративно-процесуальна норма завжди є засобом реалізації кількох матеріальних норм, але забезпечує цю реалізацію тільки частково.

Неможливо побудувати автономну конструкцію, в якій би взаємодіяли тільки дві норми: з одного боку - матеріальна, з другого - процесуальна, тобто конструкцію, в якій процесуальна норма була б замкнена виключно на одну матеріальну норму і забезпечувала б її реалізацію в повному обсязі.

Взята окремо процесуальна норма, як правило, обслуговує кілька матеріальних норм, але ніколи не забезпечує їх реалізацію до кінця. У свою чергу взятій окремо матеріальній нормі для повної реалізації слід взаємодіяти з групою процесуальних норм. Саме тому другорядність норм процесуальних щодо норм матеріальних не означає, що матеріальна норма породжує процесуальну.

Повернемося, наприклад, до застосування штрафу. Щоб накласти штраф за адміністративну провину потрібен розгорнутий у часі ланцюжок дій, що послідовно змінюють одна одну: складання протоколу, збирання і оцінювання доказів, винесення постанови, виконання постанови тощо.

Кожна з цих дій регулюється окремими і конкретними процесуальними нормами.

Так, норми ст. 221 визначають тих, хто розглядає цю категорію справ (суди); норми ст. 225 - ким складається протокол; норми ст. 256 - зміст протоколу; норми ст. 278 - порядок підготовки і розгляду справ; норми ст. 283 - зміст постанови у справі; норми ст. 307-310 - провадження з виконання постанови про накладення штрафу.

Таким чином, ніяка окремо взята процесуальна норма не у змозі реалізувати матеріальну норму (у цьому випадку про накладення штрафу) у повному обсязі. Вона реалізує якусь її частину. Разом узяті перелічені процесуальні норми становлять процедуру, що забезпечує реалізацію до кінця.

Водночас перелічені процесуальні норми розраховані не тільки на матеріальні норми ст. 173, а й на будь-які норми глав 5-15 (статті 41-212) КУпАП.

4. Адміністративно-процесуальні норми забезпечують реалізацію матеріальних норм не лише адміністративного права. Цю функцію виконують і щодо інших правових галузей.

Так, нормами цивільного законодавства встановлено, що автори винаходів і промислових зразків мають право на одержання патентів, в яких закріплюється авторство на ці винаходи чи промислові зразки (ст. 517 ЦК).

Порядок одержання патентів детально врегульований адміністративно-процесуальними нормами, які містяться в законах України "Про охорону прав на винахід" і "Про охорону прав на промислові зразки" (відповідно статті 12-22 та 11-19) від 15 грудня 1993 р., а також у низці положень і правил, які стосуються видачі патентів у конкретних галузях і сферах. Наприклад, Правила складання і подання заявки про видачу патенту на сорт рослини, затверджені наказом Держпатенту від 11 лютого 1994 р. № 27.

Як юридичне явище адміністративний процес характеризується тим, що під час його здійснення виникають адміністративно-процесуальні відносини. Особливістю адміністративно-процесуальних відносин є те, що вони у своєму розвитку породжують низку процесуальних зв'язків. Так, під час вчинення адміністративного проступку виникають процесуальні відносини між громадянином (правопорушником) і органом, що розглядає справу.

У процесі розгляду справи і розвитку цих правовідносин виникають процесуальні зв'язки, зумовлені необхідністю збирання доказів (опитування свідків, вивчення документів, залучення перекладачів, експертів і т. ін.). Таким чином, поряд з основними, головними адміністративно-

процесуальними відносинами, завжди виникають супутні процесуальні правовідносини, що регулюються процесуальними нормами.

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності і насамперед від кримінального та цивільного процесів. Відмінності, що існують між ними, чітко виявляють специфіку адміністративного процесу.

Ці відмінності полягають у такому:

- по-перше, адміністративний процес реалізується у сфері публічного управління (кримінальний і цивільний - при здійсненні правосуддя). Адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки становить врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини, та юридичним вираженням управлінської діяльності;
- по-друге, адміністративний процес не обмежується діяльністю щодо розгляду спорів і вжиття примусових заходів, а включає також діяльність з реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного, організуючого характеру. Це пояснюється специфікою управління як діяльності в основному творчої, в якій метод примусу є не основним, а допоміжним;
- по-третє, адміністративний процес реалізується суб'єктами які: а) належать до різних структур державного апарату, наприклад, до МВС, судів, податкової адміністрації; б) різняться своєю правовою природою, оскільки серед них є як органи держави, так і органи місцевого самоврядування; в) поряд з вирішенням адміністративних справ, вони виконують не менш важливі управлінські функції, наприклад, аналітичну.

Принципи адміністративного процесу. Здійснення адміністративного процесу ґрунтується на системі принципів, до яких належать: законність; охорона інтересів держави і особи; публічність (офіційність); самостійність і незалежність у прийнятті рішень; об'єктивна (матеріальна) істина; гласність; рівність учасників процесу перед законом; швидкість та економічність; провадження процесу національною мовою; відповідальність посадових осіб.

1. Законність. Цей принцип виражає адміністративний процес як суто юридичну діяльність, що здійснюється тільки на основі спеціальних процесуальних норм. Державні органи в адміністративному процесі діють у межах закріпленої за ними компетенції.

Так, повноваження органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, містяться в КУПАП, а його ст. 222

визначає, зокрема, категорії справ, підвідомчі органам внутрішніх справ (міліції), ст. 214 розмежовує компетенцію органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення тощо.

2. Охорона інтересів держави і особи. Цей принцип вказує на демократизм адміністративного процесу. Органи, що розглядають індивідуальні справи і приймають за ними рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, громадського порядку, прав і свобод особи, інтересів підприємств, організацій, закладів. Громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами адвоката. Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави і особи безпосередньо відображається на ефективності адміністративного процесу і є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, що розглядає і вирішує адміністративну справу. До їх завдань входить також обов'язок стежити за належним використанням сторонами своїх прав, щоб це не зашкодило інтересам держави та учасників процесу.

3. Публічність (офіційність). Цей принцип адміністративного процесу полягає в його доступності для громадян. Розгляд конкретних справ, збирання необхідних доказів і матеріалів є обов'язком державних органів та їх посадових осіб. Усе це здійснюється за рахунок держави.

Так, у коментарі до ст. 268 "Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності" КУпАП підкреслюється, що обов'язок доведення покладено на органи, що розглядають адміністративну справу. Відсутня також будь-яка плата з боку громадян за участь у процесі, оформлення матеріалів, прийняття рішення.

4. Самостійність і незалежність у прийнятті рішень. Вирішувати справи, що входять до кола повноважень органу або посадової особи, є їх обов'язком. Державний орган може ухилитися від розгляду і вирішення індивідуальної справи, перекласти на будь-кого свої обов'язки.

Стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення цей принцип закріплено в ст. 217 "Повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення" КУпАП, яка визначає, що ті чи інші справи можуть розглядати тільки визначені законом посадові особи і в межах своїх повноважень.

5. Об'єктивна (матеріальна) істина. Цей принцип означає, що всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали і докази.

Так, коментар до ст. 251 "Докази" КУпАП підкреслює, що одним з найважливіших завдань провадження у справах про адміністративні

правопорушення є повне, об'єктивне з'ясування обставин цієї справи, що дозволяє відшукати істину у справі. Додержання цього принципу виключає прояви суб'єктивізму, забезпечує прийняття справедливого рішення.

6. Гласність. Принцип гласності передбачає можливість для учасників адміністративного процесу безпосередньо знайомитися з усіма матеріалами у справі та розглядати його відкрито. Вимога про відкритий розгляд справи означає, що відповідний орган або посадова особа зобов'язані своєчасно повідомити учасникам про місце, час розгляду справи.

Органи і посадові особи не мають права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про адміністративні правопорушення.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 249 "Відкритий розгляд справ про адміністративні правопорушення" КУпАП може провадитися за місцем роботи або проживання правопорушника. Стаття 286 "Доведення постанови про накладення адміністративного стягнення до відома громадськості" КУпАП передбачає інформування громадськості про накладення адміністративного стягнення.

7. Рівність учасників адміністративного процесу перед законом. Цей принцип визначається конституційним положенням про рівність усіх громадян України. Законодавством закріплено статус сторін процесу, встановлено їхні права та обов'язки як учасників адміністративно-процесуальних відносин. Кожна зі сторін має право брати участь у всіх стадіях процесу, надавати докази і вимагати їх розгляду.

Щодо цього принципу в законодавстві про адміністративні правопорушення існує чітка норма - ст. 248 "Розгляд справи на засадах рівності громадян", яка визначає, що всі громадяни рівні перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання, інших обставин. Не існує будь-яких спеціальних органів, які розглядали б справи щодо окремих груп громадян, що різняться за зазначеними ознаками.

8. Швидкість та економічність. Цей принцип є наслідком оперативності як властивості управлінської діяльності. Він забезпечується закріпленням у законодавстві строків, у межах яких здійснюється провадження в індивідуальних справах, виконуються рішення. Як приклад можна навести ст. 277 КУпАП, яка встановлює строки розгляду справ про адміністративні правопорушення:

- 15 діб - загальний;

- 1 доба - незаконне придбання наркотичних речовин без мети збуту; незаконні операції з валютою; дрібне хуліганство;
- 3 доби - торгівля з рук у невстановлених місцях; незаконний продаж товарів; порушення порядку проведення мітингів;
- 5 діб - порушення режиму радіаційної безпеки; дрібне розкрадання;
- 7 діб - порушення, пов'язані з використанням газу.

9. Проведення процесу національною мовою. Цей принцип зумовлений багатонаціональним складом населення України і закріплений законодавчо. У ст. 3 Закону України "Про мови" зазначається, що в роботі державних, громадських органів, підприємств, закладів, організацій, розташованих у місцях мешкання більшості громадян іншої національності, поряд з українською, може використовуватися мова національності чи мова, яка прийнятна для всього населення.

Стаття 5 забезпечує громадянам право звертатися до державних, громадських та інших організацій мовою, яка прийнятна для сторін. Відмова посадової особи прийняти і розглядати звернення громадянина на підставі незнання мови, якою він звернувся, тягне за собою відповідальність згідно із законодавством.

Стаття 19 вказує, що коли особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, на якій здійснюється адміністративне провадження, то вона може виступати рідною мовою і користуватися допомогою перекладача.

10. Відповідальність посадових осіб. Порушення встановленого порядку адміністративно-процесуальної діяльності, бюрократичне ставлення до громадян та їхніх звернень тягне за собою застосування до винуватців заходів дисциплінарної, матеріальної та кримінальної відповідальності. Так, ст. 27 Закону України "Про об'єднання громадян" передбачає відповідальність посадових осіб легалізуючих органів за порушення законодавства про об'єднання громадян.

Суб'єкти (учасники) адміністративного процесу. Адміністративний процес характеризується різноманітністю суб'єктів. Як сторони (учасники, суб'єкти) в адміністративному процесі виступають юридичні та фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, закладів, організацій і громадські організації; політичні партії та органи самоорганізації населення; об'єднання громадян і просто громадяни, а також іноземці та особи без громадянства тощо.

Аналіз усього масиву учасників адміністративно-процесуальних відносин дає змогу виділити п'ять груп суб'єктів адміністративного процесу:

- громадяни;
- виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату;
- об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність;
- державні службовці та посадові особи, що наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками;
- інші державні органи та їх посадові особи.

Коротко зупинимося на характерних рисах кожного із зазначених суб'єктів.

Громадяни мають загальну правосуб'єктність, у тому числі й адміністративного процесу в будь-якій галузі управлінської сфери: господарській, соціально-культурній, адміністративній, політичній. Така властивість адміністративної правосуб'єктності громадян породжує в усіх інших суб'єктів адміністративного процесу обов'язок додержуватися їхніх прав.

Особливістю адміністративно-процесуальної правосуб'єктності громадян є їхня некомпетентність щодо вирішення адміністративних справ (якщо не наділені спеціальними повноваженнями, але у цьому разі вони вже належать до іншої категорії суб'єктів).

Виконавчо-розпорядчі органи. Ця група суб'єктів відіграє визначну роль у вирішенні індивідуально-конкретних справ. Разом з тим, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність виконавчо-розпорядчих органів неоднакова. Вона поділяється на загальну, галузеву та спеціальну.

Загальну правосуб'єктність мають ті органи, до компетенції яких входить вирішення широкого кола справ, незалежно від їх галузевої компетенції. До них належать, наприклад, місцеві адміністрації, виконкоми Рад народних депутатів.

Галузеву - мають органи, до завдань яких входить вирішення справ у межах галузі. Це відділи та служби міністерств.

Спеціальну - мають органи, створені спеціально для вирішення вузького кола справ. Наприклад, адміністративна комісія районної державної адміністрації.

Слід зазначити, що виконавчо-розпорядчі органи, як правило, є обов'язковою стороною, обов'язковим учасником адміністративного процесу.

Об'єднання громадян. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність об'єднань громадян закріплена в Законі "Про об'єднання громадян". Вона виникає у разі реалізації ними своїх прав, передбачених ст. 20 цього Закону (наприклад, захист інтересів членів громадської організації), а також у випадках порушення законодавства з боку легалізуючих органів (ст. 27) та самих об'єднань громадян, коли до останніх застосовуються санкції, передбачені статтями 29, 30, 31 і 32 (штраф, попередження, тимчасова заборона діяльності, примусовий розпуск).

Посадові особи і державні службовці, їх адміністративно-процесуальна правосуб'єктність зумовлена двома обставинами:

- по-перше, важливе значення має належність державних службовців до певної категорії керівників або спеціалістів. Зрозуміло, що правосуб'єктність керівника ширша, ніж спеціаліста;
- по-друге, значну роль відіграє зміст посадових прав та обов'язків. Так, голова районної держадміністрації і начальник управління міністерства належать до однієї категорії, але зрозуміло, що їх правосуб'єктність різна.

Інші державні органи та їх посадові особи. Спеціальною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю володіють і деякі інші передбачені законом державні органи та посадові особи. Так, районні (міські) судді одноосібно розглядають низку справ про адміністративні правопорушення (ст. 221 КУпАП), в органах прокуратури ведеться провадження за скаргами та заявами громадян, порушується дисциплінарне переслідування (дисциплінарне провадження) щодо посадових осіб тощо.

Слід зазначити, що лише цієї класифікації суб'єктів адміністративного процесу явно недостатньо для з'ясування специфіки їх адміністративно-процесуального становища.

Для визначення їх адміністративно-процесуального статусу важлива і та роль, яку кожен із суб'єктів виконує у процесі. За характером процесуального статусу всі суб'єкти поділяються на три групи:

- суб'єкти, що вирішують справу;
- суб'єкти, стосовно яких вирішується справа;
- допоміжні учасники процесу.

До першої групи завжди належать державні органи, їх посадові особи, до другої - практично будь-які суб'єкти, як органи, так і особи, до третьої - свідки, потерпілі, експерти, перекладачі, адвокати.

Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин залежить від виду адміністративного провадження.

4. Поняття адміністративно-правових відносин

Адміністративні правовідносини - це суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління та врегульовані нормами адміністративного права.

Оскільки адміністративні правовідносини є різновидом правовідносин, їм притаманні загальні риси останніх, зокрема:

- вони є вольовими суспільними відносинами, тобто право, що регулює їх, які впливають на свідомість і волю людей, спрямовує їх поведінку у відповідності з інтересами суспільства;
- вони є суспільними відносинами, врегульованими нормами права. Без права, його норм не було б правовідносин;
- учасники правовідносин наділені суб'єктивними правами і несуть юридичні обов'язки. І перші, і другі виникають відповідно до вимог норм права, що визначають коло суб'єктивних прав і обов'язків;
- правовідносини - це спосіб конкретизації норм права, оскільки саме в ньому права та обов'язки завжди прив'язані до певної ситуації, конкретні і належать певним суб'єктам;
- правовідносини - це такі суспільні відносини, реалізація яких забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу.

Особливості адміністративно-правових відносин

Адміністративні правовідносини характеризуються рядом особливостей:

- вони, як правило, є «владовідношеннями», оскільки виникають в результаті здійснення державного управління, тобто державно-владного впливу однієї сторони на іншу для досягнення певної мети;
- обов'язковим учасником адміністративних правовідносин виступає державний орган або посадова особа, наділена певними державно-владними повноваженнями;
- вони виникають з ініціативи однієї зі сторін, і згода іншої сторони при цьому не потрібні. Іноді вони виникають всупереч бажанню іншої сторони;
- вони, як правило, виникають за принципом «влада - підпорядкування»;
- адміністративні правовідносини - це управлінські правові відносини, оскільки вони виникають у зв'язку з функціонуванням і діяльністю органів виконавчої влади, тобто при здійсненні державного управління;

- у разі порушення однією зі сторін своїх обов'язків, відповідальність настає не перед іншою стороною, а перед державою в особі її державних органів або посадових осіб;

- спір, що виникає між учасниками адміністративних правовідносин, розглядається як в судовому, так і в адміністративному порядку.

Види адміністративно-правових відносин

Адміністративні правовідносини характеризуються великою різноманітністю залежно від суб'єктного складу, характеру та видів управлінської діяльності, від того, які функції державного управління реалізуються. В адміністративній науці прийнято розділяти адміністративно-правові відносини на види залежно від тієї чи іншої підстави класифікації.

За своїм характером адміністративні правовідносини діляться на **регулятивні** та **охоронні**. *Перші* виникають з таких життєвих ситуацій, які не суперечать нормам права. Виникнення *других* пов'язане з діями, що суперечать певним нормам права.

Залежно від характеру обов'язків правовідносини поділяються на **активні** і **пасивні**. У правовідносин *активного* типу вмістом обов'язків є здійснення певних позитивних активних дій (показання свідків, виконання своїх обов'язків та ін.). Правовідносини *пасивного* типу передбачають утримання від вчинення певних дій (не порушувати громадський порядок і громадську безпеку та ін.).

За напрямками діяльності в адміністративній науці виділяють:

- адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади загальної компетенції (КМУ, Рада міністрів АРК);
- адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади галузевої компетенції щодо суб'єктів управління, що знаходяться в їхньому віданні;
- адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади міжгалузевої компетенції надвідомчого характеру з вирішення спеціальних питань, здійсненню контрольно-наглядових повноважень;
- адміністративно-правові відносини внутрішньо-організаційного характеру конкретного державного органу та підприємств, установ, організацій, безпосередньо підпорядкованих йому.

Загальноприйнято виділяти такі види адміністративних правовідносин як *вертикальні* і *горизонтальні*.

Вертикальні правовідносини характеризуються наявністю в однієї зі сторін державно-владних повноважень стосовно іншої сторони (наприклад,

працівник ДАІ наділений державно-владними повноваженнями по відношенню до особи, керуючому транспортним засобом, при порушенні ним правил дорожнього руху). Саме вертикальні правовідносини найкраще виявляють сутність адміністративно-правового регулювання та особливості адміністративного права. Для даного виду відносин характерні: нерівність сторін, підпорядкованість однієї сторони іншій, наявність організаційної підпорядкованості або її відсутність; підконтрольність.

Основною особливістю *горизонтальних* адміністративних правовідносин є те, що сторони безпосередньо не підпорядковуються один одному, займають, як правило, однакове правове становище (наприклад, два міністерства координують свою діяльність за рішенням конкретного питання).

Залежно від методів адміністративно-правового регулювання виділяють субординаційні, координаційні та реординаційні адміністративні правовідносини.

Субординаційні правовідносини виникають тоді, коли одна зі сторін правомочна здійснювати розпорядчі або контрольні повноваження по відношенню до іншої сторони (наприклад, в державній службі).

Координаційні правовідносини характеризуються тим, що державно-владні повноваження сторін спрямовуються на загальну діяльність для досягнення певної мети або вирішення спільних завдань (наприклад, Міністерство внутрішніх справ України і Служба безпеки України координують свою діяльність по боротьбі з корупцією).

Особливість *реординаційних* правовідносин полягає в тому, що об'єкт управління наділений правом звертатися до суб'єкта управління щодо здійснення ним певних дій, тобто має місце зворотний зв'язок в державному управлінні (наприклад, для виконання державного завдання об'єкт управління правомочний вимагати від суб'єкта управління його фінансування).

Склад адміністративно-правових відносин

Структура адміністративних правовідносин включає в себе *суб'єкти, об'єкт і зміст*.

Суб'єктом адміністративних правовідносин можуть бути як *фізичні особи* (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), так і *юридичні особи* (державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, громадські організації, політичні партії, релігійні організації та ін.).

Для того, щоб бути суб'єктом адміністративних правовідносин, необхідно володіти адміністративною правосуб'єктністю, тобто *адміністративною правоздатністю, адміністративною дієздатністю та адміністративною деліктоздатністю*.

Адміністративна правоздатність - це здатність особи мати права і обов'язки у сфері державного управління. У фізичних осіб вона настає з моменту реєстрації народження і закінчується смертю особи. Її не можна відняти або передати. В адміністративній науці існує точка зору щодо того, що особа може бути тимчасово позбавлена ??адміністративної правоздатності (наприклад, у випадку адміністративного арешту особа позбавляється права свободи пересування).

Адміністративна дієздатність - це здатність особи самостійно реалізовувати свої права і обов'язки у сфері державного управління. У фізичних осіб виділяють *повну, часткову і обмежену* дієздатність. Повна адміністративна дієздатність настає з 18 років за умови, що особа є осудною, тобто воно розуміє значення своїх дій та може ними керувати.

Часткова дієздатність настає, як правило, з 16 років, за умови осудності даної особи. Однак при цьому слід зазначити, що в жодному нормативно-правовому акті не вказується цей вік. У ряді випадків часткова дієздатність може настати після досягнення молодшого віку (наприклад, школярі).

Адміністративна деліктоздатність - це здатність особи нести адміністративну відповідальність за свої вчинки. Вона, за загальним правилом, настає після досягнення 16 років. Одночасно необхідно зазначити, що в ряді випадків адміністративна деліктоздатність може наступати в більш старшому віці (17 років - для призовників).

Щодо адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб слід зазначити, що вона настає з моменту створення державного органу або реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Її обсяг визначається законом, положенням, статутом. На відміну від фізичних осіб адміністративна право- і дієздатність юридичних осіб настає одночасно. Іноді для її настання, крім реєстрації, необхідно ще отримати дозвіл (ліцензію) на заняття відповідною діяльністю.

Об'єктом адміністративних правовідносин є те, заради чого виникають власне правовідносини: поведінка, воля, свідомість, матеріальні цінності, нематеріальні блага та ін.

Зміст адміністративних правовідносин складають суб'єктивні юридичні права і обов'язки. *Суб'єктивні юридичні права* - це міра дозволеної поведінки, яка забезпечується державою (свобода переміщення, право на державну службу, право на звернення та ін.). *Юридичні обов'язки* - міра необхідної

поведінки, яка забезпечується державою. При цьому, в одних випадках особа повинна утриматися від вчинення деяких дій (дрібного хуліганства, невиконання своїх обов'язків, порушення дисципліни); в інших, навпаки, зробити їх (отримати дозвіл на заняття певним видом діяльності, своєчасно розглянути звернення і ін.).

Адміністративно-правові відносини та юридичні факти

Підставою для виникнення адміністративних правовідносин виступають юридичні факти, тобто такі життєві обставини, з якими закон пов'язує їх виникнення, зміна та припинення. Такі факти є юридичними, тому що, по-перше, на їх наявність вказує норма права (гіпотеза), по-друге, з настанням цих фактів закон пов'язує настання певних юридичних наслідків: виникнення, зміна, припинення.

За наслідками всі юридичні факти діляться на правостворюючі, правозмінюючі, правоприпиняючі. По вольовому ознакою вони діляться на події та дії. Події - це такі юридичні факти, що не залежать від волі суб'єктів правовідносин (смерть людини, стихійне явище, закінчення строку давності та ін.). Дії, на відміну від подій, залежать від волі і свідомості людини, оскільки вони здійснюються ним з певною метою.

Дії бувають:

- Правомірними:

- а) юридичні акти індивідуального характеру - укази і розпорядження Президента України, розпорядження місцевих державних адміністрацій та ін
- б) юридичні вчинки - видача ліцензій, документа на право керування транспортним засобом та ін.;

- Неправомірні:

- а) адміністративні проступки;
- б) дисциплінарні проступки, за які, за нормами адміністративного права, настає дисциплінарна відповідальність.

5. Адміністративна відповідальність

Адміністративна відповідальність - це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення.

Як явище правової дійсності вона характеризується двома видами ознак.

По-перше, це ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому (основні); по-друге, ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності (похідні).

Основні ознаки адміністративної відповідальності полягають у тому, що вона:

- є засобом охорони встановленого державою правопорядку;
- нормативно визначена і полягає в застосуванні (реалізації) санкцій правових норм;
- є наслідком винного антигромадського діяння;
- супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння;
- пов'язана з примусом, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру), яких він має зазнати;
- реалізується у відповідних процесуальних формах. Похідні ознаки адміністративної відповідальності визначаються її юридичною природою.

Як правило, адміністративна відповідальність настає за порушення найменшої частини адміністративно-правових норм, а саме за порушення фізичними особами деяких обов'язків у сфері державного управління, тобто за вчинення адміністративних правопорушень (проступків).

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається у межах, установлених Кодексом "Про адміністративні правопорушення" та іншими законами України.

При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Сутність і мета адміністративного стягнення зафіксовані в ст. 23 КпАП. У ній підкреслюється, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, а також запобігання вчинення нових правопорушень.

Ст. 24 КпАП установлює такі види адміністративних стягнень:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 5⁻¹) громадські роботи;
- 6) виправні роботи;
- 6⁻¹) суспільно корисні роботи;
- 7) адміністративний арешт;
- 8) арешт з утриманням на гауптвахті

До осіб, які не є громадянами України, може бути застосоване адміністративне видворення за межі України (ст. 24 КпАП і ст. 32 Закону "Про правовий статус іноземців").

Усі названі стягнення тісно пов'язані між собою й утворюють єдину систему, їх насамперед об'єднує загальна мета: захист правопорядку, виховання осіб, що учинили адміністративні проступки, у дусі дотримання законів, а також попередження вчинення нових проступків як самими правопорушниками, так і іншими особами.

Кожне стягнення є покаранням, мірою відповідальності, призначеної за проступки, а застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності і тягне для винного несприятливі юридичні наслідки.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають в позбавленні або обмеженні прав чи благ. За вчинений проступок громадянин або позбавляється якогось суб'єктивного права (права керування транспортним засобом тощо), тобто звужується його правоздатність, або на нього покладаються спеціальні обов'язки (сплата штрафу).

Адміністративне стягнення заподіює винному певні страждання, обмеження. Проте покарання не є самоціллю, воно тільки необхідний засіб виховання і попередження правопорушень. Стягнення є запобіжним заходом на шляху вчинення нових правопорушень з боку винного (приватна превенція) і правопорушень з боку інших осіб (загальна превенція). Завдання попередження правопорушень деякі покарання розв'язують не тільки своїм виховним впливом, а й позбавленням правопорушника можливості знову порушити закон.

Тому треба розрізняти заходи, що мають тільки виправно-виховний вплив (штраф, виправні роботи) і заходи, які нарівні з виправно-виховним впливом створюють умови, що виключають можливість учинення нових правопорушень (конфіскація, позбавлення прав).

Адміністративні стягнення накладаються компетентними органами і посадовими особами шляхом видання спеціальних індивідуальних актів управління, що мають примусовий характер. Примусовий вплив повинен бути справедливим, відповідати характеру проступку й особи правопорушника. Його тяжкість залежить від тяжкості проступку.

Перелік стягнень дано у ст. 24 КЛАП у строго визначеному порядку: від менш суворих до більш суворих. Іншими словами, закон містить "щаблі" заходів впливу. Ці "щаблі" потрібні й для тих, хто видає норми права, і для тих, хто їх застосовує. Зокрема, вони мають велике значення, коли видаються норми з альтернативними санкціями.

Кожне з наведених у статті стягнень не рівнозначне іншому за об'єктом стягнення, усі вони не збігаються за обсягом і вагою впливу. Ця розмаїтість відбиває множинність об'єктів адміністративних правопорушень і засобів зазіхань на них, а також нерівномірний ступінь небезпеки правопорушень.

За характером впливу стягнення поділяються на особисті, майнові, особисто-майнові. Так, попередження й адміністративний арешт спрямовані безпосередньо на особу правопорушника. До майнового належать штраф, виправні роботи, вилучення і конфіскація предмета. Особисто-майновим стягненням є позбавлення спеціального права. Це стягнення в тому або іншому обсязі впливає на особистість через його майнові інтереси.

Стягнення також можуть бути разовими, одномоментними (конфіскація, попередження, штраф) і тривалими, розтягнутими в часі (арешт, позбавлення прав, виправні роботи).

Законодавець поділяє стягнення на основні й додаткові. Дане положення закріплене ст. 25 КпАП. У ній йдеться про те, що сплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові стягнення, а інші стягнення можуть бути тільки основними. За правопорушення може бути накладене одне основне або основне і додаткове стягнення. Додаткові стягнення не накладаються окремо, а приєднуються до основного.

Кожне адміністративне стягнення містить правовідновний потенціал. Його застосуванням здійснюється припинення протиправного стану і відновлення порушених проступком юридичних відносин.

Система стягнень суворо формалізована: ними є тільки ті заходи примусового впливу, які законодавець визначив як адміністративні. Будь-які інші засоби примусу, навіть якщо вони подібні до стягнення за метою, змістом, назвою, до таких не належать. Так, треба відрізнити такі стягнення, як адміністративний арешт (ст. 32), сплатне вилучення предмета (ст. 28) і конфіскацію предмета (ст. 29), позбавлення спеціального права (ст. 30) від таких заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як адміністративне затримання (ст. 261), вилучення речей і документів (ст. 265), відсторонення водіїв від керування транспортними засобами (ст. 266).

Перелік стягнень, які містяться в ст. 24 КпАП не є вичерпним. Частина 3 даної статті передбачає, що законодавчими актами можуть встановлюватися й інші види адміністративних стягнень.

У разі необхідності законодавець може збільшувати по-каральну силу санкцій. Так, ст. 31 Закону "Про надзвичайний стан" (26 червня 1992 р.) встановлено адміністративний арешт на термін до 30 діб (при загальному правилі до 15 діб, ст. 32 КпАП).

Обставини, які пом'якшують або обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення

Обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються:

- щире розкаяння винного;
- відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;

- вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- вчинення правопорушення неповнолітнім;
- вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Законами України може бути передбачено й інші обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення. Орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуючими і обставини, не зазначені в законі.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються:

- продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- вчинення правопорушення групою осіб;
- вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою.

Накладення адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень. Особливості строків накладання адміністративного стягнення

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо.

Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим же органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених.

До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

Строк адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт - місяцями або днями, позбавлення спеціального права - роками, місяцями або днями.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - два місяці з дня його виявлення.

У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Якщо у результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного, районного у місті, міського чи районного суду - незалежно від розміру шкоди, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

Коли шкоду заподіяно неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її.

В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується в порядку цивільного судочинства.

За вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути застосовані такі заходи впливу:

- 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;
- 2) попередження;
- 3) догана або сувора догана;
- 4) 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.

Стаття 26. Попередження

Попередження як захід адміністративного стягнення виноситься в письмовій формі. У передбачених законом випадках попередження фіксується іншим установленим способом.

Стаття 27. Штраф

Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України.

Стаття 28. Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в його примусовому вилученні за рішенням суду і наступній реалізації з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета.

Порядок застосування оплатного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються цим Кодексом та іншими законами України.

Стаття 29. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України.

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються цим Кодексом та іншими законами України.

Стаття 30. Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю

Позбавлення наданого даному громадянину права полювання застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом.

Позбавлення наданого даному громадянину права керування транспортними засобами застосовується на строк до трьох років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до десяти років за систематичне порушення порядку користування цим правом.

Якщо особою, позбавленою права керування транспортним засобом, до закінчення строку дії такого стягнення вчинено нове адміністративне правопорушення, за яке застосовано стягнення у виді позбавлення права керування транспортним засобом, до стягнення за вчинення нового адміністративного правопорушення приєднується невідбута частина стягнення. При цьому загальний строк позбавлення права керування транспортним засобом може перевищувати гранично допустимий строк, передбачений частиною другою цієї статті.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги поліцейського 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 або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю признається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд

визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу.

Стаття 30¹. Громадські роботи

Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Громадські роботи не призначаються особам з інвалідністю першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Стаття 31. Виправні роботи

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти процентів її заробітку в доход держави. Виправні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Стаття 31¹. Суспільно корисні роботи

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники повинні виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування.

Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми - не більше двох годин на день.

Суспільно корисні роботи не призначаються особам з інвалідністю першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Стаття 32. Адміністративний арешт

Адміністративний арешт встановлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Адміністративний арешт призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до осіб з інвалідністю першої і другої груп.

Стаття 32¹. Арешт з утриманням на гауптвахті

Арешт з утриманням на гауптвахті встановлюється і застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок

Список літератури:

1. Кодекс про адміністративні правопорушення України від 7 грудня 1984 року. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
2. Коваль Л.В. Адміністративне право. Курс лекцій. - К.: Вентурі, 1998.
3. Советское административное право. Учебник под ред. Павловского Р.С. - К.: Издат-во "Вища школа", 1986.
4. Юридический справочник. - М.: Юрид. лит., 1990.
5. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. - Тюмень: ТГУ, 1994.