

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ФАКУЛЬТЕТ ЗАПОРІЗЬКОГО ЮРИДИЧНОГО ІНСТИТУТУ

Бородін І.Л.

Оскарження у справах про
адміністративні правопорушення

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Херсон – 2000

Затверджено до друку науково-видавничою радою Херсонського факультету Запорізького юридичного інституту МВС України.

Рецензент: начальник кафедри адміністративного права Одеського інституту внутрішніх справ, кандидат юридичних наук **Ярмакі Х.П.**

Бородін І.Л. Оскарження у справах про адміністративні правопорушення: Навчальний посібник. – Херсон: ХФ ЗІОІ МВС України, 2000. – 52 с.

У навчальному посібнику з урахуванням діючого законодавства розкриваються поняття права та оскарження процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, особливості його правового регулювання, а також організаційна основа діяльності державних органів у зв'язку з реалізацією права громадян на оскарження у відповідності до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Для курсантів, слухачів та студентів вузів системи МВС.

© Бородін І.Л., 2000

© ХФ ЗІОІ МВС України, 2000

ВСТУП

Права і свободи громадян у демократичній державі складають найвищу соціальну цінність. Досягнення справедливості в усіх сферах суспільного життя є однією з основних проблем політики держави, вирішення якої передбачає визначення принципу справедливості і особливостей його проявів у різноманітних областях життєдіяльності.

Створення необхідних умов і гарантій, що забезпечують інститути демократії, повинно знаходитись у полі зору органів державної влади й органів державного правління.

Однією із складових частин цієї системи умов і гарантій є право громадян на оскарження дій та рішень посадових осіб підприємств, установ, організацій. Сьогодні це право є конституційним. Ст. 55 Конституції України встановила: «Кожному надається право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб».

Реалізація права на оскарження в процесі провадження у справах про адміністративні порушення сприяє поновленню і закріпленню порушених прав та інтересів громадян, що охороняються. Кожна позитивно вирішена скарга — це не тільки захист їх прав та інтересів, а водночас виправлення недоліків, припинення порушень законності при виконанні службових обов'язків посадовими особами.

Оскарження є важливим джерелом інформації про коефіцієнт корисної дії законодавства, що містить права і свободи громадян.

Розгляд скарг громадян на постанови у справах про адміністративні правопорушення є факультативною стадією провадження у

цих справах, яка, як і всяка інша, здійснюється на основі чинного законодавства.

Теоретична і практична значимість вирішення проблеми оскарження під час проведення у справах про адміністративні правопорушення для органів внутрішніх справ полягає в тому, що саме їм, згідно з діючим законодавством, підпорядковано найбільшу кількість статей особливої частини КпАП України щодо здійснення такого провадження і накладення адміністративних стягнень.

1. ПОНЯТТЯ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ

У справах про адміністративні порушення законодавець тільки тоді зможе зробити право на оскарження ефективним засобом удосконалення суспільних відносин, якщо буде мати чітке уявлення про його ознаки. На сьогодні це право є конституційним, а це у свою чергу означає, що воно повинно бути гарантовано, по-перше, наявністю чіткого порядку прийому, розгляду скарг і прийняття за ними рішень, і, по-друге, необмеженою можливістю всіх громадян не побоюючись небажаних наслідків оскаржити будь-яку дію органів або посадових осіб, які порушують їх права та законні інтереси.

Важливою гарантією є і відокремлення в законодавчому порядку всіх видів звернень громадян. Змішування різних понять призводить до неправильного тлумачення і практичного застосування правових норм. Чіткість у визначенні юридичних термінів дає можливість зробити правовий акт доступним для населення, яке не завжди розуміється в юридичних тонкощах.

Загальним, рядовим поняттям для таких термінів, як «пропозиція», «заява», «скарга», є поняття «звернення». На сьогодні воно має конституційний статус і знаходить своє відображення в ст. 55 Конституції України.

Створення понять — результат довгого процесу пізнання будь-якого соціального явища. Вчені-юристи неодноразово займалися проблемою юридичного аналізу видів звернень громадян.^[1]

Пропозиція — це звернення не пов'язане з порушенням суб'єктивних прав громадян, а спрямоване на поліпшення та вдосконалення господарчої, адміністративної і соціально-культурної діяльності держави.

Якщо у зверненні разом з рекомендаціями міститься інформація про недобросовісне ставлення посадових осіб до своїх службових обов'язків (наприклад, посадова особа не вжила заходів щодо поліпшення діяльності органу, зокрема в тому питанні, яке порушив громадянин), то таке звернення виходить за рамки пропозиції і може бути розглянуте як заява.

Скарга — звернення в державний або громадський орган, або до їх посадових осіб відносно порушень прав та інтересів конкретної особи (громадянина, громадської організації, установи тощо), які охороняються законом. Інакше кажучи, скарга на дії посадових осіб державних і громадських організації як різновид відкритого (письмового чи усного) звернення громадян виникає в тій сфері правових відносин, де є порушення прав і законних інтересів громадян. Звернення зі скаргою передбачає виникнення цих відносин між громадянином, який написав скаргу, з одного боку, і органом (посадовою особою), до якого вона надходить, — з іншого.

Подаючи скаргу, громадянин повідомляє державі, тобто відповідному органу (посадовій особі), про те, що його право чи інтереси, які охороняються законом, порушені. При цьому він набуває комплексу прав, пов'язаних з реалізацією права скарги: вимагати розгляду і вирішення скарги у встановлений строк, повідомлення про прийняте рішення і т.п. Цьому праву відповідають обов'язки, покладені державою на орган, що прийняв до розгляду скаргу.

Як суб'єктивне право, право на оскарження дій посадових осіб чи актів державних та громадських організацій є можливістю суб'єкта діяти за особистим бажанням для задоволення своїх законних інтересів. Обов'язковою умовою при цьому повинно бути непорушення інтересів суспільства, інших осіб.

Право на оскарження є складовою частиною інституту основних прав, свобод і обов'язків громадян.

Права і свободи пов'язані між особою через свої індивідуальні особливості, які визначають їх своєрідність.

З метою підтвердження цієї позиції розглянемо, наприклад, право на оскарження як право політичне.

До політичних прав і свобод громадян, які формують свою систему, належать такі:

- право брати участь в управлінні державними і суспільними правами;
- право брати участь в обговоренні та прийнятті законів і рішень державного чи місцевого характеру;
- право вибирати і бути обраним;
- право на критику;
- свобода слова;
- свобода мітингів;
- свобода демонстрацій;
- право на об'єднання в громадські організації.

Основою, яка об'єднує ці права і свободи, виступають єдині суспільні відносини, що відповідають кожному з них: відносини між громадянином та державою щодо управління справами держави і всього суспільства.

Право на оскарження можна назвати однією з форм конкретизації права участі в цій управлінській діяльності. Така участь здійснюється через особисту критичну оцінку громадянами діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Передумовою оскарження дій, рішень, що приймаються, завжди є точка зору громадянина про несправедливість. Інколи суб'єктивна точка зору може не співпадати з державною оцінкою

законності дій та рішень. Свідомством тому є значний процент безпідставних скарг громадян. Все ж дана обставина не відмінє важливості суб'єктивної точки зору.

Зміст права на оскарження обумовлений тим, що дане право є конституційним.

Юридична можливість оскарження в конституційному праві конкретизується в чинному законодавстві. Конституційне регулювання надає лише головні орієнтири, які потім трансформуються в окремих нормативних актах.

Чинне законодавство містить досить розгалужену систему правових норм, які конкретизують конституційне право громадян на оскарження дій посадових осіб державних і громадських організацій, а також визначають порядок прийому, розгляду та виконання скарг громадян. Всі ці питання регламентуються не однаково. Така неоднозначність пов'язана з особливостями дій, спеціалізацією функцій та компетенцією державних органів, їх посадових осіб, що здійснюють відповідні дії; з повноваженнями конкретних державних органів та їх посадових осіб, які розглядають скарги.

Виходячи з даних обставин, можна стверджувати, що на сьогодні існує декілька різновидів скарг громадян. Їх систематизація щодо виявлення особливостей дозволяє глибше з'ясувати зміст даного права, процес реалізації, співвідношення великої кількості норм, які регламентують різні види оскарження, а також практично допомагає більш ефективно застосовувати відповідні норми права.

Враховуючи ці обставини, вчені-юристи визначають два види оскарження і називають їх «загальне» та «спеціальне».^[2]

Таке розподілення видів оскарження можна назвати правильним. У чинному законодавстві воно знаходить конкретне відображення. Так, встановлюючи перший (загальний) вид оскарження,

Закон України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян» встановлює: «Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ, організацій незалежно від їх власності; підприємств, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та рекомендаціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення».

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Як бачимо, Закон України не обмежує ні коло органів та посадових осіб, чії дії можуть бути оскарженими, ні коло осіб, що мають право на подачу скарги.

Тобто дане право використовується громадянами так, як вони його розуміють, воно не може бути обмеженим підзаконними актами та є незалежним від дій державних і громадських організацій, їх посадових осіб і не обмеженим за формою та змістом.

Однак, в ст. 12 вищевказаного Закону України зазначено: «Дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним і трудовим Законодавством».

На основі цієї норми зроблено висновок про те, що законодавець встановлює другий, «спеціальний» вид оскарження.

Основними встановленими законодавством елементами (критеріями), що відрізняють ці два види оскарження, є такі:

- предмет оскарження;
- суб'єкти, що мають право на подачу скарги;
- суб'єкти, що розглядають скарги;
- порядок реалізації права на оскарження.

До другого (спеціального) виду оскарження належить також оскарження в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Основою даного ствердження є саме наявність в ньому встановлених законом зазначених основних складових (критеріїв).

Послідовно та предметно аналізуючи вказані критерії, можна визначити *предмет* першого (загального) виду оскарження. Ним можуть бути будь-які дії посадових осіб державних і громадських організацій, підприємств, установ, розцінені громадянами як неправомірні. До дій, що здійснюються з порушеннями закону і зменшують права громадян, належать такі, в результаті яких громадянина незаконно позбавлено можливості частково чи повністю здійснювати право, надане йому законом або іншим нормативним актом, чи на громадянина накладено певний обов'язок. Це можуть бути не тільки дії, але й самі рішення, що приймаються. Вони можуть бути вираженими не лише в активній формі, що безпосередньо передбачено законодавством, але і в пасивній.

Предметом оскарження в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення є постанова у справі про адміністративне правопорушення (ст. 287 КпАП України) і постанова про застосування одного із засобів, які забезпечують провадження у такій справі (ст. 267 КпАП України).

Суб'єктами, що мають право на подачу першого загального виду оскарження, можуть бути всі громадяни без будь-яких обмежень. Законодавець передбачає можливість оскарження протиправних дій посадових осіб громадянином, стосовно якого вони скоєні, або його представником.

Суб'єктами, що мають право на подання скарги в процесі провадження у справі про адміністративне правопорушення, є особи, відносно до яких винесено постанову у справі (ст. 287 КпАП України) і потерпілі (ст. 287 КпАП України).

Відповідно до закону України від 2 жовтня 1996 року *суб'єктами*, яким надано право розглядати скарги громадян, є державні та законодавчі органи, яким підпорядковано органи і посадові особи, дії яких оскаржуються, органи прокуратури, засоби масової інформації, народні суди.

Законодавець покладає відповідальність за розгляд справ на посадових осіб відповідної установи. Це означає, що незалежно від того, хто здійснює перевірку за скаргою, рішення за нею виноситься від імені органу посадовою особою державного органу (як правило, це керівник або його заступник), якій за законом надано таке право, або відповідальною особою, яка наділена таким правом за наказом.

Суб'єктами, що розглядають скаргу, яка виникає під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, визначено КпАП України суд, виконавчий орган відповідної ради народних депутатів, орган (посадова особа), вищий за орган (посадову особу), що виніс оскаржену постанову.

Наступним елементом, що відрізняє зазначені види оскарження, є *порядок реалізації права на оскарження*.

Визначаючи основні положення процесу оскарження в суд, Закон України від 2 жовтня 1996 року не анулює адміністративного оскарження, а пов'язує його з судовим. При цьому орган управління, що розглядає скаргу, має можливість в межах своєї компетенції вирішити питання по суті. В таких умовах сама можливість звернень громадянина в суд повинна бути профілактичною відносно до представників органів управління і до наявних порушень прав і законних інтересів громадян.

Необхідно відзначити, що Закон України від 2 жовтня 1996 року детально не регламентує порядок розгляду і вирішення скарг громадян. Виходячи із послідовності та спрямованості процесуальних дій, судовий розгляд в теорії, а фактично і на практиці поділяється на 4 складові частини:

- підготовчу;
- розгляд справи по суті;
- судові дебати;
- винесення і оголошення судового рішення.

Суть розгляду справи в суді полягає в наповненні конкретним змістом цих частин.

У підготовчій стадії, після вирішення питання про можливість слухання справи головуючий опитує і визначає думку органу (посадової особи) стосовно скарги. Якщо особа, що написала скаргу, її підтримує, що на практиці буває частіше, або відмовляється від неї, а суд не вважає за необхідне прийняти відмову; тоді здійснюється перехід до наступного етапу дії судового розгляду.

Він починається з повідомлення змісту справи. Викладається суть питання, характер прийнятого органом (посадовою особою) рішення, а також мотиви скарги з урахуванням позицій громадянина, який подав скаргу. Записується пояснення, зауваження всіх

зацікавлених осіб. Суд визначає порядок розгляду інших доказів. Розслідування справи по суті закінчується тим, що головуючий повідомляє особам, які беруть участь у справі, про право заявляти клопотання, про додаткове розслідування матеріалів справи.

У судових суперечках основну роль відіграє активність осіб, що беруть участь у розгляді справи, виходячи з принципу змагальності, який дозволяє отримати і дослідити достатнє коло доказів, необхідних для правильного вирішення справи. Але це не виключає можливості суду самому визначити юридично значимі факти, коли в силу об'єктивних обставин, що склалися, будуть вичерпані можливості осіб, які беруть участь у справі.

Для винесення рішення за скаргою необхідно володіти всіма матеріалами, які дають можливість повною мірою розібратися в суті справи. Саме тому під час перевірки скарги дуже важливо дотримуватися таких вимог:

- перевіряються всі викладені в скарзі обставини;
- у перевірці не беруть участі зацікавлені у вирішенні справи співробітники або посадові особи, дії яких оскаржено;
- до перевірки можуть залучатися компетентні особи (спеціалісти);
- при перевірці скарги повинні визначатися всі юридичні позиції;
- особа, що звернулася зі скаргою, або її законний представник можуть знайомитися з матеріалами справи і надавати в разі необхідності додаткову інформацію.

Заключною стадією судового розгляду скарги є складання та оголошення рішення. Від його змісту залежить задоволення вимог громадянина. Відповідальність за прийняте рішення згідно з законом покладено безпосередньо на суддю. За змістом воно може бути таким:

- про відхилення скарги;
- про відміну оскарженого стягнення;
- про зниження розміру штрафу;
- про заміну одного адміністративного стягнення іншим.

Відповідь громадянину може бути поданою в усній або письмовій формі. Якщо в розгляді скарги відмовлено, то відповідь бажано виконувати тільки письмово. Щодо скарг, які розглядаються зараз же, на місці, то немає необхідності в письмовій відповіді, якщо громадянин цього не вимагає.

Рішення за скаргою оформлюється як правовий акт, в якому вміщено таку інформацію:

- назва органу, посадової особи, що винесла рішення;
- відомості про особу, що звернулася з скаргою;
- обставини, що встановлені при вирішенні скарги;
- порядок і строки оскарження прийнятого рішення;
- підпис посадової особи.

Вирішення справи за скаргою можна вважати закінченим, якщо реалізовано прийняте рішення.

Аналізуючи порядок реалізації права на оскарження в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення (як спеціального виду оскарження), необхідно сказати, що в даному розділі ми зупинимося тільки на таких його найбільш загальних питаннях, як варіанти оскарження і основні фактори, що лежать в основі їх вибору.

Всі основні проблеми щодо порядку реалізації права на оскарження у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, починаючи з подання скарги, розгляду її та закінчуючи виконанням прийнятого рішення, ми розглянемо у другому й третьому розділах.

КпАП України (ст. 288) визначає три варіанти оскарження постанови про накладення адміністративних стягнень.

Перший — альтернативний. Постанова органу (посадової особи) про накладення штрафу оскаржується в вищий орган (посадовій особі) або в суд. Право вибору шляху оскарження належить громадянину.

Другий варіант — послідовний, ступеневий. Закон надає можливість оскарження постанови про накладення всіх видів адміністративних стягнень, крім штрафів, в вищий орган (посадовій особі), а потім в суд.

Третій варіант — винятковий. Скарга подається в адміністративному порядку, тобто у вищий орган у разі накладення штрафу і попередження, зафіксованих на місці скоєння правопорушення.

Вивчення практики застосування норм, які регламентують другий (спеціальний) вид оскарження, виявило відсутність єдності в їх застосуванні суб'єктами, які мають на це право.

Помилки головним чином обумовлені відсутністю чіткості в формулюваннях або проблемами в самому законодавстві.

Аналіз статей КпАП України дозволяє побачити ряд недоліків, які прямо пов'язані з практикою застосування цих норм.

Зокрема положення статей КпАП України, які встановили вказані варіанти оскарження, по-перше, не відповідають праву громадянина на оскарження в суд, бо вони звужують це право, а по-друге, окремі положення статей КпАП України не забезпечують і даних варіантів оскарження. Так, відповідно до п. 1.2 частини 1 ст. 288 і ст. 267 КпАП України у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути оскаржена будь-яка постанова — про накладення основного стягнення, про накладення додаткового стягнення, про припинення провадження у спра-

ві про адміністративне правопорушення за ознаками, визначеними в законі.

Пункт 3 ч. 1 ст. 267 КпАП України встановлює альтернативний порядок оскарження постанови іншого органу щодо накладення штрафу — у вищий орган (посадовій особі). Таких органів КпАП України встановлює близько тридцяти, а посадових осіб цих органів — ще більше. Наприклад, ст. 222 КпАП України передбачає таке: «розглядати справи про адміністративне правопорушення і накладати адміністративні стягнення від імені органів внутрішніх справ мають право: начальник територіального управління (відділу) внутрішніх справ; начальник або заступник начальника органу внутрішніх справ на транспорті; начальник лінійного пункту міліції; начальник відділення міліції, що є в системі органів внутрішніх справ; начальник відділення (відділу управління, головного управління) ДАІ; дільничний інспектор міліції; командир або заступник командира окремого підрозділу ДПС ДАІ; працівник ДАІ, який має спеціальне звання.

Відповідно до ч. 2 пункту 3 ч. 1 ст. 288 КпАП України встановлено послідовний шлях оскарження постанов органів (спочатку в вищий орган, а потім в суд), при накладенні всіх видів адміністративних стягнень, крім штрафів.

Необхідно зазначити, що на практиці можуть виникнути різні ситуації. Наприклад, при накладенні основного і додаткового адміністративного стягнення оскарження застосовується тільки щодо додаткового; а інколи додаткове стягнення не застосовується, якщо закон передбачає альтернативне застосування стягнення. Інколи при розгляді справ про адміністративні правопорушення залишається невирішеним питання про стягнення майнових збитків, спричинених проступком. У таких ситуаціях інтереси осіб, що притягую-

ться до адміністративної відповідальності, і потерпілих можуть не співпадати. Це і визначає різні предмети оскарження. Як вирішувати питання, що виникають внаслідок такого оскарження, КпАП України відповіді не дає.

На підставах, передбачених у ст. 288 КпАП України, інші органи (крім адміністративної комісії виконкому селищної ради народних депутатів) зобов'язані припинити провадження у справі про адміністративне правопорушення. З цим рішенням не завжди можуть погодитися інші учасники провадження.

У таких ситуаціях КпАП України (ст. 288) встановлює, що постанова при одночасному накладенні основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскарженою за вибором особи, стосовно якої вона винесена, або потерпілим в порядку встановленому для оскарження основного і додаткового стягнення. КпАП України в частині 1 ст. 288 визначає фактори, що лежать в основі вибору варіанта оскарження. Це орган, що виніс постанову у справі, види накладених адміністративних стягнень (із складенням протоколу і без складання). Рішення суду є остаточним. На основі цього можна зазначити, що після розгляду скарги судом розгляд її вищим органом не припускається.

Все ж необхідно зазначити, що сама можливість оскарження в суд постанов за справами про адміністративні правопорушення після розгляду скарги в адміністративному порядку — це фактично реалізація судового захисту прав і гарантованих законом інтересів громадян в адміністративно-юрисдикційному процесі.

В цілому право на оскарження в процесі провадження за справами про адміністративні правопорушення становить самостійний вид оскарження, визначений і регламентований КпАП України, основними елементами (критеріями) якого є:

- предмет оскарження;
- суб'єкти, що мають право на подачу скарги;
- суб'єкти, яким відповідно до закону надано право розглядати справи громадян;
- порядок розгляду скарг громадян.

2. ПОРУШЕННЯ СПРАВИ ЗА СКАРГОЮ

Організація роботи з розгляду скарг громадян, її стан на підприємствах, установах, організаціях — це дуже важливий показник уміння і здібності даних органів кваліфіковано реагувати на вимоги громадянина.

Кваліфіковано організована робота сприяє оперативному вирішенню скарги громадянина, дотриманню вимог законодавства.

На основі законодавства практика відпрацювала порядок діяльності державних органів, який за наявності деяких розбіжностей, пов'язаних із специфікою тієї чи іншої установи, характеризується загальними основними рисами. Ці риси виявляються в стадіях реалізації права на оскарження.

У процесі передачі скарги в державний орган виникають відповідні відносини між суб'єктами скарги і органом (посадовою особою). Вони становлять сукупність дій, які здійснюються як орган, так і громадянин з метою поновлення порушених прав і досягнення необхідного результату.

Суб'єкт, що звернувся зі скаргою, яка виникла в процесі провадження у справі за адміністративним правопорушенням, зацікавлений у тому, щоб вона була розглянута вчасно, в ті терміни, які визначені КпАП України. Державний орган в свою чергу також зацікавлений в чіткій організації роботи щодо розгляду скарги, а стадії реалізації є в цілому тому гарантією.

Характеризуючи першу стадію реалізації права на оскарження (стадію порушення справи) в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, зупинимось на деяких положеннях законодавства, що її регламентують.

Законодавство суворо не регламентує реквізити скарг. Але перш за все, з метою підвищення правової культури, ефективності розгляду доцільно в процесі прийняття скарги перевіряти такі дані:

- про особу, що подала скаргу і назву органу, дії якого оскаржуються;
- вказівку на рішення, яке оскаржується та дату його винесення;
- інформацію про те, чи подавалась скарга у вищий орган (посадовій особі) та яке рішення було прийнято за скаргою;
- про обставини, якими обґрунтовується незгода з постановою, та докази, які підтверджують ствердження особи;
- сутність прохання, викладеного у скарзі.

Принципово важливим тут є те, що орган, який вніс постанову, і орган, який має право розглядати скаргу, надали громадянину допомогу в отриманні необхідних документів у встановленому порядку.

На практиці можуть постати питання і при визначенні тих адресатів, куди необхідно звернутися зі скаргою, що виникла в процесі провадження за справами про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ч. III ст. 133 КпАП України за порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті встановлено основний вид адміністративного стягнення — штраф, і допоміжний — платне вилучення або конфіскація вказаних речовин, предметів і вантажів.

Якщо в даному випадку дотримуватися варіанту оскарження — адміністративного або судового, — то відповідно до пункту 3 ч. 1 ст. 288 КпАП України постанова в частині накладення такого адміністративного стягнення, як попередження може бути оскарже-

на спочатку в орган, вищий відносно того органу, який наклав адміністративне стягнення, а потім в суд, рішення якого є останнім.

У випадку застосування такого адміністративного стягнення як штраф постанову можна оскаржити тільки в вищестоящий орган або тільки в суд.

Визначене в законі положення про остаточне рішення суду за скаргою на постанову у справі про адміністративне правопорушення повинно виключати розгляд тієї ж скарги в адміністративному порядку.

КпАП України не вказує на те, що рішення за скаргою, прийняте в адміністративному порядку, можна вважати остаточним. Отже, якщо особа, на яку накладено адміністративне стягнення, або потерпілий будуть не задоволені прийнятим рішенням, то постанова у справі про адміністративне порушення і прийняте рішення за скаргою можуть бути знову оскаржені у суд.

З урахуванням викладеного, з метою більш повного правового визначення порядку подачі скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, ст. 288 КпАП України доцільно доповнити таким змістом: «Розгляд скарг вищим органом (посадовою особою) не є перепорою для звернення зі скаргою на постанову до суду. Після розгляду скарги судом її розгляд вищим органом (посадовою особою) не допускається».

КпАП України (ч. 2 ст. 287) передбачає виняток із загального правила. Зміст його полягає в тому, що в процесі провадження у справі про адміністративне правопорушення постанова суду не оскаржується. Але ч. 1 ст. 294 КпАП України встановлює скасування або зміну постанови судді у такій справі — за протестом прокурора, а також незалежно від наявності протесту прокурора — головою вищого суду. Крім того, в ст. 294 КпАП України пе-

редбачає аналогічний порядок перегляду постанови начальника органу внутрішніх справ за справою про дрібне хуліганство, відповідальність за яке настає відповідно до ст. 173 КпАП України. Постанову начальника органу внутрішніх справ може бути скасовано або видозмінено за протестом прокурора самим начальником органів внутрішніх справ, а також незалежно від наявності протесту прокурора — начальником вищестоящого органу. На практиці частіше всього використовується друга позиція закону.

Необхідно відзначити, що положення ст. 288 КпАП України істотно звужує конституційне право громадян на скаргу та самі правові гарантії особи в адміністративно-юрисдикційному процесі.

Тому законодавець дане положення із КпАП повинен виключити.

Надання громадянам права на оскарження постанов суддів у провадженні за справами про адміністративні правопорушення диктується необхідністю розширення компетенції громадян у даних правовідносинах. Із збільшенням кількості справ, що розглядаються судом, збільшується кількість відповідних помилок, які підлягають швидкому виправленню.

Про виключення заборони права на оскарження постанов суду у справах про адміністративні правопорушення неодноразово висловлювали свою думку вчені-адміністративісти. Позитивне вирішення цього питання буде сприяти підвищенню ефективності норм КпАП України.

Законодавство не дає чіткої відповіді на питання: «Куди направляти скаргу, якщо не співпадає місце проживання особи, відносно якої винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення, з місцем розгляду справи?» Наприклад, начальник органу внутрішніх справ визначає такий вид адміністративного

стягнення, як штраф за дрібне хуліганство відповідно до ст. 173 КпАП України, а правопорушник проживає в другому місті, районі, області.

У даному випадку при визначенні адресату скарги необхідно враховувати, що:

- справи про адміністративні правопорушення, як правило, розглядаються за місцем скоєння проступку (ст. 276 КпАП України);
- постанови у даних справах можуть бути оскаржені не тільки особами, відносно яких вони винесені, а також потерпілими (ч. 1 ст. 287 КпАП України), які можуть проживати в різних районах, містах, областях.

За необхідність удосконалення порядку подачі скарги також говорить наявність різноманітних шляхів оскарження постанови про накладення основного і додаткового адміністративних стягнень (ст. 288 КпАП України), унаслідок чого скарги можуть бути підпорядковані різним органам.

Наприклад, при скоєнні правопорушення, яке передбачено ст. 133 КпАП України «Порушення правил перевозки небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті», особа, відносно якої органом внутрішніх справ винесено постанову про притягнення до відповідальності, оскаржує постанову про накладення штрафу і застосування платного вилучення або конфіскації зазначених предметів і речей.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 288 КпАП України скарга відносно штрафу може бути переглянута вищим органом або судом, а відносно застосування конфіскації — спочатку тільки вищим органом, а тільки після того — судом.

Місце проживання осіб, що скоїли порушення правил перевезення небезпечних речовин та предметів повітряним транспортом може не співпадати з місцем знаходження органу внутрішніх справ і суду, на території яких скоєно адміністративне правопорушення.

В такій ситуації окремий розгляд скарги протягом десяти днів практично не можливий. З метою реалізації та забезпечення прав громадян на скаргу в процесі провадження у справі про адміністративні правопорушення доцільно в даній ситуації скаргу розглядати тільки судом і не розглядати вищим органом.

В прийомі скарги може бути відмовлено, якщо вона не розглянута вищестоящим органом і якщо такий порядок розгляду є обов'язковим (п. 3. ч. 1. ст. 288 КпАП України). В свою чергу при відмові в прийомі скарги вищим органом закон не визначає форму такої відмови.

Вона може бути письмовою, але без спеціальної постанови, за допомогою накладення спеціальної резолюції на самій скарзі. Мотиви відмови, з посиланням на законодавство, у разі необхідності можуть бути викладені посадовою особою в окремому листі при поверненні скарги громадянину, з роз'ясненням порядку оскарження дії представника органу або посадової особи, що розглянула справу і винесла постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Важливою проблемою є проблема регулювання терміну подачі скарги. Він може бути порушеним з різних причин. Наприклад:

- за незнанням послідовності подачі скарги;
- за незнанням наслідків пропуску подачі скарги;
- при перебуванні у лікарні;
- за посиланням на постійну зайнятість та інше.

До питання про відновлення терміну подачі скарги не слід підходити формально, відмовляючи в праві на подання скарги в будь-якому випадку. Немає необхідності відмовляти у відновленні пропущеного терміну на подачу скарги при явній помилковості постанови у справі про адміністративне правопорушення або постанови про застосування засобів, що забезпечують провадження у справі про адміністративне правопорушення, або, наприклад, у разі накладення адміністративного стягнення при наявності обставин, що виключають провадження у справі і які визначено ст. 247 КпАП України:

- Відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- Недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- Неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- Вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- Видання акту амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- Скасування акту, який встановлює адміністративну відповідальність;
- Закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 цього кодексу;
- Наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованого рішення товариського суду, якщо матеріали було передано до товариського суду органом (посадовою особою), який має право накладати адміністратив-

не стягнення у даній справі; або скасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення кримінальної справи за даним фактом;

- Смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

Ініціатива в поновленні пропущеного строку на подачу скарги може виходити від органу, що розглянув скаргу, при відсутності про це прохання з боку зацікавленої особи, якщо є вагомі докази для розгляду справи.

В законодавстві необхідно установити, що пропуск з поважних причин строку на подачу скарги у справі про адміністративне правопорушення не є підставою для відмови у вирішенні скарги.

Відносини, що виникають між суб'єктами, які мають право на подачу скарги в процесі провадження у справі про адміністративне правопорушення, і органом, що розглядає скаргу, змінюються залежно від стадії провадження за скаргою. Учасники цих правовідносин відповідно до закону наділені відповідними обов'язками.

Ініціатива в подачі скарги повинна належати громадянину, який є джерелом виникнення цих правовідносин.

Орган, куди звернувся громадянин із скаргою, зобов'язаний її прийняти. Чисто технічною процедурою в порушенні справи за скаргою можна назвати реєстрацію скарги в органі чи установі. Але це досить відповідальний етап роботи.

Реєстрація скарги надає їй сили юридичного документу та вимагає від органу або посадової особи певних дій. Процедура реєстрації скарг вимагає єдиного підходу з боку органів, яким КПАП України надано право їх розглядати і вирішувати.

Без широкої інформації не можлива ефективна діяльність із скаргами громадян. Основи такої інформації повинні бути закла-

денні в єдиній системі діловодства, яку слід ще розробити, де питання реєстрації скарг громадян представляли б собою комплекс правил, нормативів і рекомендацій щодо ведення справи, починаючи з фіксації документу і до здачі його в архів. Дана система діловодства покликана стати основою такого роду діяльності в різноманітних підприємствах, установах, організаціях.

Вимоги до роботи зі скаргами громадян передбачають необхідність деталізації правил і положень з урахуванням специфіки діяльності різних установ. В органах внутрішніх справ України така деталізація найбільш повно викладена у відомчій інструкції, що визначає порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг, прийому громадян. Вже сама процедура розкриття конверта, якщо він прийшов поштою, має важливе значення. Конверт з відміткою «особисто» повинен відкриватися тільки керівником установи, тому що в самій скарзі може знаходитися інформація, що не підлягає широкому розповсюдженню, і з метою збереження довіри такий захід буде не зайвий.

Переважно реєстрація скарг громадян в організаціях та установах здійснюється за журнальною формою, а іноді — за картотечною. Вибір форми реєстрації залежить від кількості скарг, що надходять. Якщо їх надходить невелика кількість, вони реєструються в картках, а якщо багато, то в журналі.

Установлений порядок реєстрації скарг громадян має за мету своєчасно забезпечити їх розгляд у повному обсязі. Після реєстрації всі скарги передаються керівникові, який приймає рішення щодо направлення скарги до виконавця.

Якщо громадянин не надсилає скаргу поштою, а звертається з нею в установу персонально, то тут важливою є організація прийому громадян. Прийом громадян зі скаргами не можна розуміти

тільки як ритуал, у процесі якого відвідувач приходить до посадової особи у визначений час, передчасно при цьому зайнявши чергу і приготувавшись до розмови. По суті прийом громадян відбувається кожний день у робочому порядку. І це є важливою обставиною, бо в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення КпАП України визначено конкретні строки передачі скарги. Таким чином, можливість звернутися зі скаргою в будь-який зручний для громадянина час значною мірою сприяє додержанню визначених законом термінів.

Необхідно вказати, що прийом громадян — це більш широке поняття, аніж прийом скарг громадян, оскільки сюди входить і звернення у різного роду справах, консультації, поради та інше.

Прийом скарг і заяв має властиві їм особливості.

Перший, з ким зустрічається громадянин, приходячи на прийом в установу зі скаргою, є секретар. Незважаючи на те, що секретар за своєю посадою належить не до керівного складу, а до технічних виконавців, його роль значна. Секретар не тільки зустрічає громадян зі скаргою і проводить їх, але й в ряді випадків дає поради, до кого доцільно звернутися. Разом з тим важливо, щоб секретар не переходив межі своїх повноважень, допомагав керівництву установи, але не підмінював їх. Гарантом тому може бути визначений мінімум знань. Це не тільки знання діловодства, а й вміння тактовно відповідати на поставлені питання з посиланням на діюче законодавство. Дані обставини, в свою чергу, передбачають знання відповідних статей КпАП України, відомчих інструкцій.

Але зрозуміло, що відповідальність за організацію прийому громадян несуть керівники установи. Тому вони так чи інакше, мають безпосереднє відношення до позитивних і до негативних результатів в організації роботи із скаргами громадян і до їх прийо-

му. Дуже важливим фактором тут є участь керівника органу в прийомі громадян і доведення до відома населення часів прийому за місцем роботи та проживання.

Практика роботи різних установ говорить про цілий ряд недоліків. Так, дуже часто в установках, особливо у містах, кількість прийомних днів не є достатньою. Тому побувати у відповідного керівника на прийомі не завжди вдається. Інколи прийом громадян може бути організований так, що звертатися доводиться не один раз, не будучи при тому впевненим, що звертатися більше не доведеться. До того ж у часи прийому посадова особа одночасно може вирішувати інші справи, яких, як завжди, багато. Наприклад, скликати наради, викликати співробітників і тому подібне.

Не рідко кімнати для громадян не обладнані. Це можуть бути незручні, випадкові приміщення, ні внутрішній, ні зовнішній їх вигляд не викликає до себе поваги (погане освітлення, брудні стіни тощо). Більшість проблем викликано звичкою до обставин, які склалися, байдужістю.

В окремих установах, частіше всього в сільській місцевості, прийом громадян можуть вести співробітники не достатньо кваліфіковані або які не мають права на вирішення визначених у зв'язку зі скаргою питань, а самі керівники дуже рідко приймають громадян.

На практиці бувають випадки, коли посадова особа установи повідомляє громадянину, що обов'язково вирішить скаргу від нього і надасть необхідну допомогу, а коли громадянин іде, із органу матеріали передаються некомпетентній особі, що призводить у свою чергу до того, що зобов'язання залишається не виконаним. Або, наприклад, в результаті розгляду виникає необхідність передачі скарги в інший орган, тому що викладені в ній факти не підвідомчі

даному органі. Практика стверджує, що такі ситуації, як правило, викликають повторні скарги. Правильним було б зараз же розібратися в суті питання і на місці дати основу на законі відповідь. Це важливо і тому, що розгляд і вирішення скарги (яка виникає в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення) як одна із стадій, є обмеженими в часі.

Деякі посадові особи не зовсім усвідомлюють свій обов'язок щодо розгляду скарг як передбачену законом норму поведінки. Однак обіцянка посадової особи вирішити справу по суті — це взятий на себе від імені державного органу обов'язок.

Безпосередньо стосується скарг, що виникають в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, проблема групових прийомів громадян (наприклад, коли в результаті скоєння правопорушення є декілька потерпілих). При цьому слід зазначити, що має суттєвий недолік форма прийому громадян: вони при сторонніх не завжди можуть сказати все необхідне, виникає психологічний бар'єр, і людина шукає шляхи звернення до другої посадової особи, звертається у вищестоящий орган. Тому групову форму прийому необхідно використовувати в крайніх випадках (наприклад, коли немає окремого приміщення тощо).

У свою чергу, громадянин повинен передбачити, як краще викласти своє прохання без зайвих подробиць, якщо в них немає необхідності. Виконання цієї вимоги дозволить зекономити особистий час інших громадян і посадових осіб державних установ та громадських організацій.

Між іншим, крім правових і організаційних установок важливо знати методичні рекомендації різних міністерств, етикопсихологічні правила прийому громадян. Вивчення таких рекомендацій і правил

повинно позитивно вплинути на організацію прийому громадян і відповідно на ліквідацію вказаних недоліків.

Вивчення позитивного досвіду прийому громадян дозволяє сформулювати ряд необхідних правил для керівників і співробітників:

- Створити максимальні зручності для відвідувачів, де все повинно свідчити про увагу до громадян.
- Не можна примушувати громадянина довго чекати прийому — це часто виводить відвідувачів із рівноваги.
- Якщо немає можливості прийняти громадянина у визначений час, доцільно вибачитися перед ним і перенести час прийому; необхідно тактовно ставитися до громадян незалежно від їх посади, віку тощо.
- Якщо з будь-якої причини бесіду не було закінчено, необхідно вибачитися перед громадянином і закінчити почату бесіду. Не можна займатися бесідами по телефону, справами, не пов'язаними з вирішенням питань, викладених у скарзі.
- Необхідно уважно вислухати громадянина — так, щоб він розумів, що посадова особа добре розуміє суть питання.
- Важливо бути об'єктивним та справедливим у своїх підсумках і оцінках за скаргою.
- Відмова у задоволенні скарги повинна бути чітко і ясно сформульована з посиланням на закон із конкретною вказівкою статті КпАП України, викладена у ввічливій формі.
- Вести бесіду необхідно так, щоб громадянин не вважав посадову особу некомпетентною.
- Образа громадян не допустима. Громадянин також повинен мати уяву про правила поведінки на прийомах в установі. Орієнтовний їх перелік має такий вигляд:

- а) викладати свої вимоги необхідно коротко і точно, що допоможе зберегти свій і чужий час; витрачений марно час не сприяє розгляду скарги в установленій законом строк;
- б) вимагаючи ввічливості від інших, належить бути ввічливим самому;
- в) роз'яснення положень законодавства необхідно слухати уважно, інакше це може стати основою майбутніх недоліків.

Отже, на основі викладеного можна сказати, що порушення справи за скаргою є першою стадією розгляду скарг громадян, яка закладає основу їх розгляду і вирішення.

В основу цієї стадії, в провадження за справами про адміністративне правопорушення покладено норми КпАП України, а також відомчі інструкції.

3. РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ СПРАВИ

У процесі реалізації права на оскарження у провадженні за справами про адміністративні правопорушення стадія розгляду скарг є дуже важливою, тому що саме тут визначається відповідність висунутих громадянином вимог фактичним обставинам.

При розгляді скарг на протиправне винесення постанови про накладення адміністративного стягнення і постанови про застосування засобів, які забезпечують провадження у справі про адміністративне правопорушення, необхідно дослідити всі обставини, що характеризують дії особи, яка прийняла рішення у справі або застосувала один із засобів, що забезпечують провадження у відповідній справі.

На даному етапі орган (посадова особа) розглядає скаргу, перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови як в цілому, так і за окремими її частинами, незалежно від змісту скарги.

З цією метою перевіряються:

- достовірність самого факту правопорушення;
- осудність особи, що скоїла правопорушення;
- чи підлягає воно адміністративній відповідальності;
- протиправність скоєної дії;
- наявність майнових збитків, їх розмір;
- наявність пом'якшуючих та обтяжуючих вини обставин і те, як вони враховані в застосуванні конкретного стягнення, та інших обставин, що мають значення у розгляді справи, особливо тих, які вказані в ст. 280 КпАП України.

Повний перелік питань, що підлягають з'ясуванню при розгляді скарг громадян, КпАП України не дає. Доречним тут може бути той, який наданий в ст. 247 КПК України:

- чи накладено стягнення правомочним органом;
- чи є в діях особи, щодо якої винесено постанову, ознаки проступку, за якими законом встановлено адміністративну відповідальність;
- чи був дотриманий порядок притягнення до адміністративної відповідальності;
- чи відповідає вид і розмір накладеного стягнення тому, який передбачений законом за дане правопорушення.
- чи не закінчився строк давності для застосування стягнення;
- чи враховано при визначенні заходу адміністративного стягнення характер вчиненого порушником проступку, ступінь вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Доказами у справі за скаргою можуть бути будь-які фактичні дані, на основі яких у встановленому законом порядку органи (посадові особи) встановлюють обґрунтованість скарги, що надійшла, оцінюють всі факти, які мають значення для правильного вирішення справи.

Засобами, за допомогою яких визначаються такі факти, можуть бути, наприклад, такі: пояснення особи, що притягується до адміністративної відповідальності, потерпілого, свідка; точка зору експерта; речові докази; протокол про вилучення речей і документів та інші джерела.

Докази, які мають значення для розгляду скарги, не завжди можуть бути зафіксовані письмово. Але це не виключає можливості враховувати їх при розгляді справи. Не можуть бути взяті як

докази дані, що отримані в результаті порушення норм, регламентуючих порядок їх збирання.

Добуті дані або ті, які підлягають визначенню, повинні мати відношення до обставин у справі. Вони поділяються на прямі і непрямі.

Прямі докази за змістом співпадають з відповідними обставинами, що доказуються, і входять у предмет доказування (наприклад, предмети, вилучені з місця скоєння адміністративного правопорушення). До прямих можна віднести дійсні документи (паспорт, довідка про заробітну плату та інші). До джерел, що не містять прямої інформації, необхідно віднести копії документів, малюнки та інше. Облік видів доказів при розгляді скарг громадян носить досить умовний характер.

Такі скарги громадян, що виникають в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, розглядаються в десятиденний строк із дня їх надходження, якщо законодавством не визначено інше (ст. 292 КпАП України).

Вказаний десятиденний термін визначено з метою оперативного вирішення справ. Відлік строку починається з дня надходження і реєстрації скарги органом, який має право її розглянути. Це положення стосується і тих випадків, коли скарга подана в орган (посадовій особі), що не уповноважений її розглядати, і він пересилає її компетентному органу (посадовій особі).

Сьогодні вирішення цієї проблеми спрощуються, тому що скарги, які виникають в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, відповідно до чинного законодавства (ч. 2 ст. 288 КпАП України) подаються в той орган (посадовій особі), який виніс постанову. Тому, коли в процесі підготовки до розгляду і безпосередньо при розгляді справи за скаргою виявляє-

ться, що орган не уповноважений її розглядати, за мотивованою постановою вона передається компетентному органу (посадовій особі) з повідомленням про це органу, що виніс оскаржену постанову.

Надаючи громадянам право на вибір шляху оскарження (адміністративного або судового), КпАП України спочатку не обмежує їх у праві на вибір варіанту оскарження.

Заяву про зміну варіанту оскарження громадянин може зробити в будь-який час до початку розгляду скарги по суті.

При розгляді справи по суті посадовою особою заява подається тільки письмово. Пов'язано це з тим, що за загальним правилом протокол при розгляді справи не складається, на відміну від її розгляду колегіальним органом. Якщо протокол складається, усна скарга може бути вписана в нього. При залишенні скарги без розгляду, передачі до компетентного органу, виноситься письмове рішення.

КпАП України не визначає, які умови є підставою для залишення справи без розгляду. Ними можуть бути ті, які встановлені в ст. 220 ЦПК України:

- якщо заінтересованою особою, яка звернулася до суду, не держано встановленого для даної категорії справ порядку попереднього позасудового вирішення справи, можливість застосування цього порядку не втрачена;
- якщо заяву подано недієздатною особою;
- якщо заяву від імені заінтересованої особи надано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- у випадку повторної неявки в судове засідання позивача чи обох сторін, або неповідомлення ними про причини неявки на другий виклик.

- якщо суперечка тих же сторін, про той же предмет та з тих же підстав знаходиться в іншому суді;
- якщо скарга за справами про адміністративне правопорушення залишилась без розгляду, то можна піти шляхом, що визначений ст. 230 ЦПК України, а саме «після усунення умов, що були підставою для залишення заяви без розгляду, заінтересована особа має право знову звернутися до суду з заявою в загальному порядку».

Цікавою є проблема присутності в суді представника установи, що виніс рішення, на яке подано скаргу.

Очевидно, що представникові органу, який виніс оскаржену постанову, при розгляді скарги в суді перебувати немає необхідності. Але при розгляді скарг про застосування уповноваженими на те органами (посадовими особами) адміністративних стягнень на місці скоєння правопорушення без складання протоколу така необхідність є, тому що можуть виникати питання, які необхідно вирішити.

З метою якісного розгляду справи доцільно в КпАП України закріпити вимоги, що містяться, наприклад, у ч. 1. ст. 238 ЦПК РФ. «Особа, що звернулася зі скаргою і орган адміністративної юрисдикції, який виніс оскаржену постанову у справі про адміністративне правопорушення, повідомляється про місце і час розгляду скарги, але їх неявка не є перепорою для вирішення справи. Якщо їх явка буде визначена обов'язковою, то розгляд справи повинен бути відхиленним, а в повторному повідомленні вказується про обов'язковість явки».

Обов'язки щодо повідомлення учасників процесу доцільно покласти на ті органи, які мають право розглядати скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Велике значення має удосконалення самої процедури розгляду скарг у процесі провадження за справами про адміністративні правопорушення. Це важливо і для прийняття рішення за скаргою. Окреме місце тут займає керівник установи. Він зобов'язаний дати конкретні вказівки і прослідкувати за їх виконанням. Для того, щоб не допустити ухилення від перевірки скарг громадян, уникнути необ'єктивної перевірки, необхідно дотримуватися ряду умов:

- Перевірка повинна проводитись сумлінно за всіма викладеними у скарзі питаннями (які не можуть бути з'ясовані і вирішені без перевірки) з метою найбільш повного з'ясування постанови, що виходить із змісту скарги.
- Перевірка повинна проводитись кваліфікованими співробітниками (не можна, наприклад, використовувати родича посадової особи, дії якої оскаржуються, а також іншу посадову особу, яка має певний особистий інтерес).
- Необхідно, щоб перевірку проводила кваліфікована особа, і з цією метою необхідно до такої перевірки залучати відповідних спеціалістів. У разі необхідності керівник установи або його заступник повинен взяти участь у перевірці.
- У тих випадках, коли окремі положення скарги перевіряються спеціалістами, робітниками підлеглих структурних установ, за правильністю і строками перевірки повинен бути встановлений посилений контроль.
- Для перевірки скарги керівником установи повинен бути визначений конкретний строк, передбачений КпАП України;
- Необхідна відповідальність перевіряючих осіб за достовірність відомостей, що повідомляються за результатами перевірки, з цією метою надана інформація підписується вказаними посадовими особами та фахівцями.

У зв'язку з перевіркою може проводитися усна бесіда із зацікавленими особами або свідками, можуть бути отримані письмові пояснення, здійснено огляд тих або інших документів, огляд на місці скоєного адміністративного правопорушення, зібрано відомості на підприємствах, установах, організаціях.

Початком розгляду скарг є аналіз їх тексту. Саме текст дозволяє моделювати подію, зрозуміти думки автора. Аналіз тексту скарги — досить складний процес, який полягає у визначенні не тільки змісту інформації, але й мотивів, що примусили автора звернутися зі скаргою. Дану обставину можна назвати суттєвою для з'ясування причин, що обумовили скаргу.

Способи перевірки питань, зазначених у скарзі, — різноманітні і залежать від самих питань. Як правило, для більш детального з'ясування фактів виникає необхідність виклику особи, що написала скаргу, та отримання від неї детального пояснення. Обов'язковими є пояснення осіб, дії яких оскаржуються. Все це можна зробити і на початку, і в кінці перевірки. У ряді випадків посилаються запити в різні міста і райони. Вони допомагають підтвердити й уточнити факти, що складають зміст скарги.

Строк виконання запиту відносно скарги, що виникла в процесі провадження у справі про адміністративне правопорушення, КпАП України не регламентує, а визначити його необхідно. Це важливо тому, що дуже часто до подібних запитів установи ставляться недбало.

Тобто орган, установа, що розглядає скаргу, порушує строки не з власної вини, і це призводить до обмеження прав громадян, порушення законності.

Посилання запиту доцільно лише тоді, коли основна перевірка проводиться в тій установі, куди надійшла скарга громадянина, або

для визначення суті питання. Характерною рисою розгляду скарги є те, що перевірці підлягає будь-який суттєвий факт, який може вплинути на кінцеве рішення.

Підсумком перевірки скарги є збирання такого матеріалу (відомостей, актів ревізій, різноманітних довідок), що дозволяє позитивно або негативно відреагувати на всі питання, викладені в скарзі громадянина. Ці дані є основою для винесення відповідного рішення органом (посадовою особою).

Таким чином, стадія перевірки і розгляду скарги громадянина у процесі провадження за справою про адміністративне правопорушення забезпечує винесення такого рішення за нею, яке допомагає відновленню порушених прав і гарантованих законом інтересів громадян, ліквідує порушення законності. На стадії прийняття рішення дається юридична оцінка діям стадії суперечки. Вносячи рішення за скаргою, орган (посадова особа) вирішують питання про застосування до порушників норм права, відповідних санкцій.

Розглянувши скаргу, що виникла в процесі провадження у справі про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) згідно зі ст. 293 КпАП України приймає одне з таких рішень:

- залишає постанову без змін, скаргу або протест без задоволення;
- скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- скасовує постанову і закриває справу;
- змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення — з тим, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), який не є правомочним вирішувати цю спра-

ву, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Підставою для скасування постанови можуть виступати однобічність або неповнота здійсненої перевірки за адміністративною справою, невідповідність висновків постанови фактичним обставинам справи, порушення вимог відповідних статей КпАП України, неправильне застосування законодавства про адміністративні правопорушення.

У разі невідповідності призначеного постановою стягнення до вагомості правопорушення і особи, що його скоїла, орган (посадова особа), який розглядає скаргу, має право змінити міру стягнення у межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення. Важливим моментом є неприпустимість збільшення міри стягнення.

Необгрунтована скарга, що впливає з помилкових уявлень особи про порушення її прав або із незнання законодавства, розгляду не підлягає. В даному випадку громадянину пояснюється безпідставність претензій і, якщо скарга не містить положень неправдивого характеру, автор не повинен нести відповідальності.

І в цьому плані повинен діяти принцип неприпустимості порушення прав і загальних інтересів особи, що написала скаргу, інакше право оскарження втрачає гарантію безпеки громадянина, якому відповідно до законодавства надано право на оскарження в провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Якщо скарга носить неправдивий характер, то її автор несе відповідальність згідно з чинним законодавством.

У КпАП України не вирішено питання про реквізит прийнятого рішення за скаргою. Але в будь-якому випадку воно має від-

повідати ряду вимог, без додержання яких не буде досягнуто мети, а саме:

- воно повинно виноситись компетентним органом;
- його обов'язковою умовою є правова аргументація, що базується на фактичному матеріалі;
- воно повинно вирішувати всі питання, які поставлені у зверненні, а якщо це з яких-небудь причин не можливо, обумовлювати строк вирішення питань, що залишились;
- воно повинно містити чітку відповідь на зміст скарги, з якої було б зрозуміло, підтвердились чи не підтвердились, задоволені чи незадоволені викладені прохання, вимоги, сигнали тощо;
- рішення повинно містити конкретні приписи державним установам про здійснення конкретних юридичних дій, які мають за наслідок поновлення порушених прав та інтересів громадян, що охороняються законом;
- якщо є необхідність, воно може містити дані про покарання осіб, винних в оскаржених діях, із вказівкою про вирішення цього питання відповідним органам і керівникам;
- в рішенні визначаються строки його виконання, особи, що відповідають за виконання і здійснюють контроль;
- в рішенні повинні міститися вказівки про порядок його виконання.

Все це означає, що юридичне значення прийняття рішення за скаргою полягає в тому, що державний орган вирішує суперечливі питання, які виникли при застосуванні норм КпАП України в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення і при їх порушенні, оцінює дії посадових осіб з точки зору відповідності цих дій закону.

КпАП України не встановлює, хто має право приймати рішення за скаргою. Виходячи з аналізу практики щодо розгляду скарг громадян, можна прийти до загального висновку, що правом винесення рішення щодо скарги повинні бути наділені державні установи, а також окрема категорія відповідальних співробітників, яким може бути довірена ця ділянка роботи.

Від прийняття рішення за скаргою громадянина, яка є стадією провадження у справі про адміністративне правопорушення, слід відрізнити поради, консультації, що даються кваліфікованими співробітниками державних установ на прохання відвідувачів, або відповіді на запити поштою. Такі консультації даються співробітниками державного апарату відповідно до правил внутрішнього розпорядку, визначених органом, або до положення про орган.

Ст. 295 КпАП України встановлює, що копія рішення за скаргою на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, стосовно якої це рішення винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому (на його прохання).

Відповідь особі, що написала скаргу, повинна бути конкретною і обгрунтованою, містити все коло питань, визначених скаргою. Вона також повинна бути складена державною мовою, а якщо особа нею не володіє — рідною мовою. Якщо поставлене у скарзі питання не може бути вирішеним, то негативну відповідь необхідно обгрунтувати. У відповідях на скаргу, в якій вказується на порушення законності, якщо факти в результаті перевірки підтвердились, необхідно детально повідомити про ті заходи, що прийняті державною установою для ліквідації вказаних порушень. Відповідь підписується керівником установи, або його заступником.

На практиці бувають випадки, коли до складання повідомлення працівники ставляться формально (можуть не вказати підстави прийняття рішення, можуть бути відсутніми відомості про строки виконання рішення або про відповідальних за його виконання).

Ні в якому разі не можна використовувати формально-бюрократичних висловів, а саме: «дана вказівка про наведення порядку», «заходи по скарзі прийняті» та інших, з яких громадянину не зрозуміло, які заходи вжито, за яким із зазначених у скарзі питань визначений результат розгляду, кому і в чому відмовлено.

Стадія оскарження рішення за скаргою є факультативною. Вона може виникнути, якщо особа, яка подала скаргу, не буде згодна з прийнятим рішенням.

При розгляді повторних скарг знову розглядаються всі обставини, вказані у ній, збираються відомості, які необхідні для вирішення питання, що поставлене громадянином.

Якщо всі дані у справі є, то на їх основі, з урахуванням аргументів, що виражають думку всіх учасників суперечки та викладених в оскарженому рішенні, вища установа чи організація зобов'язані винести повторне рішення. Воно приймається вищестоящим органом, установою, надсилається особі, що написала скаргу. У цьому випадку підлеглий орган, установа зобов'язані негайно прийняти відповідні заходи, поновити права громадян без повторної заяви останніх і ліквідувати порушення законності.

Реальним закінченням роботи зі скаргами громадян можна вважати виконання рішення, винесеного повторно. Таким чином, скарга вважається розглянутою, якщо вирішено всі питання з прийняттям необхідних заходів і наданням відповіді громадянину відповідно до закону.

Скасування постанови з закриттям справи про адміністративне правопорушення (як результат розгляду скарги) зумовлює, відповідно до ст. 296 КпАП України, повернення стягнених грошових сум, конфіскованих і оплатно вилучених предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних із раніш прийнятою постановою. В разі неможливості повернення предмету, повертається його вартість. Повернення збитків, спричинених громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту чи виправних робіт, здійснюється в тому порядку, який визначається законодавством. Поряд із поверненням матеріальних збитків може бути використане публічне вибачення, повідомлення по радіо, телебаченню, в інших засобах масової інформації про факт незаконного притягнення до адміністративної відповідальності тієї чи іншої особи, про зняття раніш накладеного адміністративного стягнення, про протиправне застосування засобів, що забезпечують провадження у справі про адміністративне правопорушення.

При виконанні вимог ст. 282 КпАП України про усунення причин та умов, що сприяли скоєнню адміністративних правопорушень, це питання повинен вирішувати орган іншої інстанції в процесі розгляду скарг громадян.

Важливе значення щодо якісного розгляду і вирішення скарг громадян, які виникають у процесі провадження за справами про адміністративне правопорушення, має робота, пов'язана з узагальненням (аналізом) скарг громадян. Визнаючи важливість роботи щодо узагальнення скарг громадян, необхідно сказати, що вона не є самостійною стадією в регулюванні правовідносин між суб'єктами, що мають право, відповідно до КпАП України, на подачу скарги, і органами (посадовими особами), які її розгляда-

ють. Цю роботу слід назвати внутрішньоорганізаційною, яка проходить без участі громадян.

Аналітичний підхід до проблем, пов'язаних з подачею скарг громадян, дозволяє зосередити увагу на невіршених проблемах у діяльності державних установ. Узагальнені та детально проаналізовані скарги громадян надають можливість отримати необхідну інформацію про стан правопорядку на території міста, району, ефективність діяльності органів управління, правоохоронних органів, їх посадових осіб у цьому напрямку.

Повнота, всебічність і достовірність аналітичної роботи передбачає вивчення не тільки змісту скарг громадян. Ретельному аналізу повинні підлягати всі стадії проходження скарг громадян. Сьогодні майже всюди в державних установах, особливо в центральних органах, для обробки та контролю за розглядом пропозицій, заяв і скарг громадян широко застосовується комп'ютерна техніка та математичні методи. Використання обчислювальних машин для обробки статистичних даних за скаргами громадян дозволяє скоротити значну кількість співробітників, які займалися ручною обробкою цих даних і складанням статистичних звітів. Крім того значно скоротився час, який витрачався для отримання необхідної інформації за скаргами громадян.

Поряд із важливістю впровадження сучасних організаційно-технічних засобів та обчислювальної техніки в державних установах, де потік скарг великий, серйозною залишається проблема удосконалення всієї організаційної роботи і правового регулювання журнальної та карткової форм реєстрації, які давно використовуються, обліку та контролю за скаргами, що розглядаються.

Отримана в результаті узагальнення та аналізу скарг громадян інформація повинна висвітлити дані про:

- динаміку скарг;
- їх тенденції (збільшення, зменшення, відповідно до органів, що їх розглядають, видів дій, які оскаржуються);
- причини, що зумовлюють написання скарг, які надійшли, шляхи усунення цих причин;
- пропозиції щодо організації удосконалення роботи державних установ, посадових осіб зі скаргами громадян, удосконалення регулювання, вирішення питань, що лежать в основі скарг громадян.

Важливою проблемою в роботі щодо узагальнення скарг громадян є вивчення причин, які визвали повторні скарги. КпАП України не передбачає конкретні питання та методологію узагальнення, а також питання аналізу скарг громадян.

Мабуть, немає необхідності регулювати все це на законодавчому рівні. Разом з тим, у межах відомчої нормотворчої діяльності такі питання, хоча б певною мірою, але повинні бути відображені. Це особливо важливо для діяльності органів внутрішніх справ, які розглядають велику кількість скарг громадян, зокрема і тих, що виникають у процесі провадження за справами про адміністративні правопорушення.

ВИСНОВКИ

Таким чином, здійснено аналіз стадій розгляду скарг громадян, що виникають у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення і правових норм, що покладені в основу їх регулювання. При цьому висловлено пропозиції, які спрямовано на удосконалення цього важливого засобу забезпечення законності в діяльності державних установ, їх посадових осіб та гарантій прав і законних інтересів громадян.

Створення міцної та внутрішньоузгодженої у всіх складових частинах правової бази для підвищення ефективності реалізації права на оскарження повинно виходити із необмеженого права всіх громадян на подачу скарги, повної безпеки особи, що звернулася зі скаргою, відповідальності посадових осіб, які порушують законодавство.

Засобом здійснення захисту прав особистості служить відповідна, заснована на законі робота із зверненнями громадян. У свою чергу, скарги громадян служать засобом захисту їх прав і законних інтересів, а також є важливим джерелом для вирішення законодавчих та організаційних завдань із даної проблематики.

КпАП України визначив порядок оскарження в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Але подальша демократизація суспільства ставить на порядок денний удосконалення чинного законодавства.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ І ПРИМІТКИ

- ¹ Див., наприклад: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы. — М., 1924; Козлов Ю.М. Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления. — М., 1965; Бочкова Т.А. Предложения, заявления, жалобы как средство охраны прав граждан и обеспечения законности в государственном управлении. — М., 1966; Шишкин В.И. Конституционное право советских граждан на обжалование действий должностных лиц государственных органов и общественных органов. — Одесса, 1988; інші роботи.
- ² Наприклад, Д.Н. Бахрах стверджує: «с точки зрения правовой основы, порядка и органов разрешения можно выделить два типа жалоб: общую и специальную. Соответственно... право на обжалование включает в себя и право на общее и специальное обжалование» (див.: Бахрах Д.Н. Общая и специальная жалобы // Правоведение. — 1987. — № 6. — С. 35). Підтверджуючи цю точку зору, А.П. Альохін пише: «Специальное обжалование предусматривается в качестве стадии и гарантии законности юридического процесса... либо увязывается с определенным социально-правовым положением гражданина. Общее обжалование является одинаковым для всех граждан, связанное с их общегражданским правовым положением» (див.: Алехин А.П. Закон СССР о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц // Вестник Московского Университета. — 1998. — № 4. — С. 27-28).

³ Колядко М.Н. Судопроизводство по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях: Дисс... канд. юрид. наук. — М., 1986.

⁴ Єдиної точки зору з цього питання серед вчених немає. М.Д. Матієвський стверджує «Право выбора органа принадлежит лицу, подвергнутому административному взысканию и потерпевшему. Обращение лица в один из возможных органов исключает его обращение в другой». Такої ж позиції дотримується О. Бурмістров і В. Буртнев (див.: Матневский М.Д. Заявление в суде административно-правового спора как реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. — К., 1982. — С. 119; Бурмистров С. Буртнев В. Рассмотрение судами жалоб на действия административных органов и должностных лиц // Сов. Юстиция. — 1985. — № 20 — С. 13.

Іншу позицію займає, наприклад, М.С. Студенікіна, яка пише: «Если гражданин первоначально подает жалобу по административной линии и решение по жалобе его не удовлетворяет, то после этого он может обратиться в суд. Если же гражданин обращался в суд, то он должен знать, что решение суда по жалобе будет окончательным и дальнейшему обжалованию не подлежит» (див.: Студеникина М.С. Законодательство об административных правонарушениях. — Саратов, 1981. — С. 56).

⁵ Див., наприклад: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. — М., 1964. — С. 100; Лазарев Б.М., Салищева А.Г., Серегин Д.В., Студеникина М.С. Вопросы классификации законодательства об административной ответственности: Учебник ВНИИ. — Вып. 5. — М., 1965. — С. 39 та інші.

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Поняття права на оскарження.....	5
2. Порушення справи за скаргою	19
3. Розгляд і вирішення справи.....	33
Висновки.....	48
Бібліографічні посилання і примітки	49