

УДК 342.9.008.3

І.Б. ПРОБКО,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри права
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті зроблено акцент на адміністративно-юрисдикційній діяльності органів виконавчої влади як специфічній формі їх діяльності, пов'язаній з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також із здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечуючого характеру.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи виконавчої влади, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, стадії провадження.

Постановка проблеми. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади – це одна з важливих складових частин адміністративної діяльності, змістом якої є переважно дії суб'єктів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Правильне та ефективне використання органами виконавчої влади можливостей адміністративної юрисдикції справляє великий вплив на стан правопорядку та в цілому на правомірне функціонування інших органів адміністративної юрисдикції.

Для здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органи виконавчої влади наділено широким колом повноважень, у рамках яких вони реалізують належне їм право притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень.

Стан дослідження. Значний вплив на дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади справили наукові та спеціальні праці українських та зарубіжних вчених: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, А.П. Альохіна, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.І. Остапенка, О.М. Якуби та ін.

Метою статті є висвітлення питань щодо адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади є однією з найважливіших складових частин їх адміністративної діяльності в цілому. У процесі її здійснення реалізується визначений законодавством значний обсяг їх повноважень щодо боротьби із адміністративними правопорушеннями, що виражається зокрема у виявленні адміністративних правопорушень, зборі та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих їм справ та винесенні по ним відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні постанов щодо таких справ.

Слід зауважити, що в адміністративно-правовій науці немає чітко визначеного підходу відносно суті, змісту та обсягу адміністративної юрисдикції. Здебільшого вона ототожнюється з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення відповідних постанов.

Характерними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності є її державно-владна специфіка (юрисдикційний захист громадських відносин є, перш за все, прерогативою компетентних державних органів), підзаконність (вона завжди здійснюється в чітко регламентованих законом процесуальних рамках), правозастосовчий та правоохоронний характер (у процесі її здійснення не встановлюються нові норми права, а лише застосовуються відповідні діючі норми права, характерні своїм правоохоронним спрямуванням).

Головною підставою, що обумовлює весь процес здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, є факт вчинення особою адміністративного правопорушення. Ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що адміністративним правопорушенням (проступком) є протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність. Як видно з цього визначення, адміністративному правопорушенню властиві такі загальноправові ознаки: дія чи бездіяльність (вони характеризуються антигромадською спрямованістю, а в окремих джерелах цю ознаку поєднують ще з суспільною небезпечністю або суспільною шкідливістю), протиправністю, винуватістю та адміністративною караністю.

Предметом адміністративної юрисдикції органів виконавчої влади в основному є розгляд та вирішення підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, тобто здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності із законодавством; забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; запобігання правопорушенням; виховання громадян у дусі додержання законів; зміцнення законності. Узагальнення названих завдань свідчить, що у провадженні у справах про адміністративні правопорушення вирішуються два пов'язаних між собою завдання: справедливе рішення справ про проступки і попередження нових правопорушень [1, с. 96].

Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплені в численних правових нормах і безпосередньо впливають із завдань юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади. Найважливішими з них є: 1) забезпечення законності; 2) досягнення об'єктивної істини; 3) право на захист; 4) презумпція невинності; 5) рівність громадян перед законом; 6) гласність провадження, широка участь громадськості.

Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані між собою, вони здійснюються в нерозривній єдності, створюючи гармонійну систему. Не можна заради гласності жертвувати істиною, заради оперативності – законністю. Тільки послідовна реалізація всіх принципів відповідає демократичній природі провадження і дозволяє якнайкраще досягнути цілей.

Виходячи із завдань адміністративного провадження, можна зробити висновок, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це сукупність здійснюваних органами виконавчої влади процесуальних дій, які полягають у виявленні правопорушення, застосуванні передбачених законом заходів забезпечення, розгляді справ про адміністративні правопорушення, винесенні щодо них постанов, вживанні заходів щодо виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також запобігання їм.

Діяльність суб'єктів адміністративного провадження розвивається в часі як послідовний ряд закономірно пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації прав і взаємних обов'язків. У цьому змісті провадження проходить декілька змінюваних одна одною фаз розвитку або стадій.

Під стадією варто розуміти таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із загальними завданнями усього провадження має властиві тільки їй завдання та особливості. На кожній стадії виконуються певні дії, які є окремими відносно загальних цілей провадження. Вирішення завдань кожної стадії, як правило, оформлюються спеціальним процесуальним документом, який начебто підбиває підсумок процесуальних дій упов-

новаженої особи. Після прийняття такого акту починається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, коли закінчено провадження за попередньою стадією.

Стадії провадження у справі про адміністративний проступок: порушення справи про адміністративний проступок; розгляд справи і винесення щодо неї постанови; оскарження або опротестування винесеної постанови; виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [2, с. 72].

Порушення справи посадовою особою органу виконавчої влади є початковою стадією провадження у справах про адміністративні проступки. На цій стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу. Підставою для порушення адміністративної справи та попереднього з'ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить у собі ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте фактичної підстави не завжди достатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього необхідна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення має бути ще й привід.

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

Процесуальним документом, який фіксує закінчення першої стадії порушення адміністративної справи, є протокол, крім випадків, прямо передбачених законодавством. На думку А.Т. Комзюка, інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи [3, с. 50–61]. Але це, скоріше, звинувачувальний документ. Ще до його складання проводяться усі необхідні процесуальні дії посадовою особою: опитуються свідки, потерпілі, беруться пояснення в порушників, проводяться огляди тощо.

Протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Від того, наскільки грамотно він складений, залежить правильність розгляду справи по суті та обґрунтованість застосування стягнення. У ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення наводяться приблизний перелік таких відомостей і правила їх внесення в протокол.

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

Другою стадією провадження у справі про адміністративне правопорушення є розгляд справи і винесення постанови. Завдання цієї стадії полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника було застосовано справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія згідно з відповідними положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення включає три етапи: підготовку справи до розгляду; розгляд справи; прийняття щодо неї постанови.

З метою правильного і своєчасного вирішення кожної справи посадова особа зобов'язана ретельно підготуватися до її розгляду. У ст. 278 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено питання, які необхідно вирішити під час підготовки: чи належить до компетенції органу виконавчої влади розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи затребувані необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

У разі встановлення неповноти матеріалів, які надійшли з інших органів, поданих до розгляду посадовою особою, мають бути затребувані додаткові відомості та матеріали, або справу повернуто за місцем складання протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення закріплено детальну процедуру розгляду справ. Відповідно до ст. 279 розгляд розпочинається з представлення посадової особи, яка вирішує справу. Після цього посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягується до адміністративної відповідальності. Усім учасникам провадження роз'яснюють їхні права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як зазначалося, певною мірою нагадує обвинувальний акт. Загальний строк розгляду справ про адміністративне правопорушення – 1, 3, 5, 7 та 15 діб.

Розгляд справи закінчується винесенням постанови. Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягується до відповідальності, встановлює її винність або, навпаки, невинуватість, визначає захід адміністративного впливу.

Третьою (факультативною) стадією провадження у справі про адміністративне правопорушення є оскарження (опротестування) постанови і перегляд справи.

Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 287 Кодексу України про адміністративні правопорушення постанову може бути оскаржено особою щодо якої її винесено, а також потерпілим. Крім цих осіб, від їхнього імені скаргу можуть подати законні представники або адвокат. Скарги від осіб, які не мають права на оскарження, мають бути повернені скажникові.

Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлено ст. 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Четвертою, заключною, стадією провадження у справі про адміністративне правопорушення є виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Від того, наскільки своєчасно і повно виконується постанова, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, усього інституту адміністративної відповідальності.

Для того, щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона повинна набрати чинності. На жаль, у Кодексі України про адміністративні правопорушення момент набрання постановою чинності не визначено. За загальним правилом, встановленим ст. 299, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. У разі оскарження або опротестування постанови вона набирає чинності після залишення скарги чи протесту без задоволення, тобто з дня прийняття відповідного рішення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання посадовою особою. Право відстрочити виконання постанови має лише посадова особа, яка її винесла. За змістом ст. 301 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відстрочка виконання постанови – це право, а не обов'язок посадової особи, вона застосовується на її розсуд тільки у виняткових випадках. До таких випадків належать, наприклад, хвороба особи, підданої адміністративному стягненню, складні сімейні обставини або інші поважні причини, які перешкоджають негайному виконанню постанови. Коло осіб, які мають право клопотати про відстрочку виконання постанови, законодавством не визначено; найчастіше, це – самі правопорушники, хоча клопотання можуть подати і їхні рідні, трудові колективи, об'єднання громадян, ініціатором може бути також сама посадова особа, яка винесла постанову. Строк, на який допускається відстрочення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, обмежений одним місяцем.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищесказане, адміністративно-юрисдикційну діяльність органів виконавчої влади можна визначити як урегульовану нормами адміністративного права специфічну форму їх адміністративної діяльності, пов'язану з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також із здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечуючого характеру.

Список використаних джерел

1. Остапенко О.І. Адміністративне право : навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів та ін.; 2-ге вид. – К. : Алеута : КТН; ЦКЛ, 2009. – 536 с.
2. Адміністративна діяльність: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Каляянов та ін. – К.: Правова Єдність, 2009. – 432 с.
3. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. доц. А.Т. Комзюка; 2-ге вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

В статье сделан акцент на административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти как специфической форме их деятельности, связанной с рассмотрением и решением по существу подведомственных им дел об административных правонарушениях, а также с осуществлением других административно-юрисдикционных действий обеспечивающего характера.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, органы исполнительной власти, административная ответственность, административное правонарушение, стадии производства.

Attention is focused on the administrative and jurisdictional activities of the executive power as a specific form of activity related to the consideration and decision on the merits within their cases on administrative violations, as well as perform other administrative action providing jurisdictional nature.

Key words: administrative and jurisdictional activity, the executive authorities, administrative responsibility, administrative offenses stage of the proceedings.

Одержано 21.01.2013.