

**Kisil Z.R. The current state of administrative and legal understanding of corruption, its social nature as an object of law enforcement influence.**

*The article presents the generalization of historical assessment of corruption, trends specific to different eras. It discusses the question of socio-economic consequences of corruption in modern society and the main directions of combating this negative phenomenon.*

**Key words:** *corruption, manifestations, counteraction, the organs of internal affairs, professional deformation, prevention.*

*Стаття надійшла 21 червня 2011 р.*

УДК 342.95

**М.В. Ковалів**

## **СУБ'ЄКТИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*У статті розглядаються правоздатність та дієздатність суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Розкриваються особливості процесуальних адміністративно-правових відносин та система суб'єктів адміністративної юрисдикції.*

**Ключові слова:** *суб'єкти провадження, адміністративні правопорушення, адміністративна юрисдикція, правоздатність, дієздатність.*

**Постановка проблеми.** Провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) є самостійним видом адміністративно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, властиві юрисдикційним адміністративним провадженням. Водночас основні відмінності провадження у справах про адміністративні правопорушення стосуються характеристики суб'єктів, що уповноважені розглядати подібні справи, та змісту окремих стадій, з яких складається зазначене провадження.

**Стан дослідження.** Особливий внесок у розробку цієї проблеми зробили представники української правової школи: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, М.В. Цвік, В.К. Шкарупа, Ю.С. Шемшученко та інші.

**Метою** статті є висвітлення питань діяльності суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Виклад основних положень.** У загальнотеоретичному розумінні суб'єктом (від латинського *subjectus* – той, хто знаходиться в основі) визнається носій предметно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, яка спрямована на об'єкт. Своєю чергою, у теорії права суб'єкт права – це особа (фізична і юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктність) [1, с. 681].

Правосуб'єктністю (яка включає правоздатність і дієздатність) наділені як суб'єкти матеріальних адміністративно-правових відносин, так і суб'єкти процесуальних адміністративно-правових відносин.

Правоздатність – це здатність суб'єкта мати права та обов'язки у сфері державного управління. Правоздатність з'являється з моменту виникнення суб'єкта. Якщо йдеться про фізичну особу, то з моменту народження громадянина; якщо про юридичну особу – з моменту державної реєстрації підприємства, закладу, організації. Припиняється правоздатність з моменту зникнення суб'єкта, тобто з моменту ліквідації підприємства, закладу, організації, а якщо йдеться про фізичну особу, – з моменту смерті.

Дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, свідомими діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління. Складовою дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Однією з особливостей процесуальних адміністративно-правових відносин є те, що в них можуть брати участь суб'єкти, які не беруть участі у матеріальних адміністративно-правових відносинах, наприклад, прокурор, суд [2, с. 197].

Сьогодні інститут суб'єктів адміністративного процесу досить повно досліджений в теорії адміністративного процесу [3, с. 159–184; 4, с. 24–49].

Науковці запропонували різноманітні класифікації суб'єктів процесуальних правовідносин залежно від того, що вкладається кожним з теоретиків у зміст адміністративного процесу. Наприклад, С.М. Махіна запропонувала класифікацію, згідно з якою в управлінському процесі беруть участь три групи суб'єктів.

Перша група – особи, наділені власними повноваженнями (сторона, яка управляє) – Президент, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади.

Друга група – це суб’єкти, на яких поширюється владний вплив (керована сторона). До них належать фізичні та юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління.

До третьої групи належать суб’єкти, які одночасно володіють владними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом. Це посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади та ін. [5, с. 53].

В.К. Колпаков виокремлює п’ять груп суб’єктів адміністративного процесу: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; 3) об’єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб’єктність; 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов’язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи [6, с. 369].

У зазначених класифікаціях враховані всі суб’єкти адміністративно-процесуальної діяльності.

Але провадження у справах про адміністративні правопорушення має визначений перелік суб’єктів, функції та компетенція яких чітко визначені нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та іншими правовими актами України.

Відповідно до цього, за характером процесуального статусу суб’єктів зазначеного провадження можна поділити на три групи:

- 1) суб’єкти, що вирішують справу (суб’єкти юрисдикції);
- 2) суб’єкти, стосовно яких вирішується справа (зацікавлені суб’єкти);
- 3) допоміжні учасники провадження (незацікавлені суб’єкти).

Суб’єкти адміністративної юрисдикції – це органи публічної адміністрації та їх посадові особи, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, пов’язану з вирішенням конкретної справи про адміністративне правопорушення та винесенням відповідного правозастосовного акта.

До публічних органів, що здійснюють юрисдикційну діяльність, можна віднести виконавчі органи рад, тому що, відповідно до розділу II Конституції України та ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], це складові системи місцевого самоврядування в Україні, які задовольняють публічні інтереси. Хоча виконавчі органи рад також можна визначити як органи місцевого самоврядування, адміністративних комісій немає і в їх переліку (ст. 5 Закону). Аналіз правового по-

ложення адміністративних комісій свідчить про те, що це внутрішні колегіальні організаційні структури органів місцевого самоврядування, які підконтрольні та підзвітні останнім та мають визначену законом компетенцію для здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Адміністративні комісії при місцевих державних адміністраціях, необхідність створення яких передбачено п. 11 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», також можна віднести до публічних, оскільки вони також мають статус внутрішніх структурних підрозділів цих адміністрацій.

Таким чином, система суб'єктів адміністративної юрисдикції включає уповноважені органи (посадових осіб) публічної влади, суд (суддів) (у частині вирішення справ про адміністративні правопорушення), органи й структури місцевого самоврядування.

Згідно із ст. 213 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

а) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад народних депутатів;

б) виконавчими комітетами селищних, сільських рад народних депутатів;

в) районними (міськими) судами (суддями);

г) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), які уповноважені діючим Кодексом.

Особи, уповноважені від імені адміністративно-юрисдикційних органів розглядати справи про адміністративні правопорушення, займають посаду у відповідному органі, мають повноваження владно-публічного характеру (щодо накладення адміністративних стягнень), виконують розпорядчі функції (тобто наказові), у зв'язку з чим є посадовими особами.

Адміністративні комісії (ст. 218 КУпАП) – колегіальні органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, склади яких закріплено майже у всіх главах Особливої частини розділу 2 Кодексу. Порівняльний аналіз підвідомчості справ адміністративним комісіям при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах рад і адміністративним комісіям при виконавчих комітетах селищних, сільських рад показує, що в першій категорії комісій вона ширша. Законодавець передбачив і винятки в питаннях підвідомчості справ адміністративним комісіям. Так, у випадках значної віддаленості

населених пунктів від районного центру сільські, селищні комісії, як виняток, можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 176, 177 і ч. 1,2 ст. 178 КУпАП.

*Виконавчі комітети селищних, сільських рад (ст. 219 КУпАП).* Аналіз підвідомчості їм справ свідчить про те, що вона практично збігається з підвідомчістю справ адміністративним комісіям. Причому законодавець спеціально не визначає, в яких випадках справи повинні вирішувати адміністративні комісії, а в яких – виконавчі комітети.

*Районні (міські) суди (судді) (ст. 221 КУпАП).* Підвідомчість справ цим суб'єктам обумовлена заходами стягнення, які вони можуть накладати: ст. 31 (виправні роботи), ст. 32 (адміністративний арешт). Крім цього, відповідно до ст. 41 Конституції України, конфіскація також має застосовуватися у судовому порядку. Такі повноваження судів (суддів) визначають їх особливе місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції.

*Органи внутрішніх справ (міліція) (ст. 222 КУпАП).* Характеризуючи органи внутрішніх справ (міліцію) як суб'єктів адміністративної юрисдикції, слід зазначити, що від їх імені можуть розглядати справи: начальники або заступники начальників відділів (управлінь) внутрішніх справ; начальники лінійних пунктів міліції, а також інші працівники міліції, на яких покладено нагляд за додержанням відповідних правил; начальники та заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті, інших органів внутрішніх справ, прирівняних до відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальники відділень міліції, що є в системі органів внутрішніх справ; дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції; начальники або заступники начальників відділень (відділів, управлінь, Головного управління) Державної автомобільної інспекції, командири або заступники командирів окремих підрозділів дорожньо-патрульної служби; працівники Державної автомобільної інспекції, які мають спеціальні звання.

Аналіз компетенції цієї категорії суб'єктів показує, що повноваження між ними розподіляються на основі поєднання принципів предметності та територіальності. Система суб'єктів є відкритою, оскільки не вміщує вичерпного їх переліку. Так, за адміністративні правопорушення, які передбачені ч. 3 ст. 109, ст. 110 КУпАП, можуть накладати стягнення й інші працівники міліції, на яких покладений нагляд за дотриманням відповідних правил. Суб'єктний склад в системі органів внутрішніх справ є ієрархічним, бо включає посадових осіб, наділених внутрішньовладними повноваженнями.

У той же час суб'єктами юрисдикції, які здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, є:

1. Органи різних видів транспорту, покликані забезпечити нормальне функціонування відповідних засобів та об'єктів транспорту. Предметна адміністративно-юрисдикційна компетенція цих органів впливає з їх контрольно-наглядових функцій у вказаній сфері і пов'язана з розглядом справ про порушення відповідних правил на транспорті.

2. Самостійну групу утворюють органи державних інспекцій та інші органи, які здійснюють адміністративну юрисдикцію згідно зі своєю компетенцією у сфері нагляду і контролю.

Зацікавлений суб'єкт – особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий та їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати). На відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників цієї групи не користується владними повноваженнями.

Особу порушника характеризують, перш за все, ознаки, властиві суб'єктові проступку (вік, стать, службовий, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому тощо), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Всі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, а також від мотиву й мети вчинення проступку. Зрозуміло, що вчинення умисного правопорушення відрізняється від вчинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення можуть бути вчинені тільки умисно. У цих випадках для визначення ступеня вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо проступок вчинено з прямим умислом, то ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву.

Майновий стан правопорушника також має бути врахований при застосуванні окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права (наприклад, у разі застосування позбавлення права керування транспортним засобом щодо професійного водія), виправних робіт. При цьому враховується не тільки розмір заробітної плати особи, а й усі інші види її прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців.

Обставинам, які пом'якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, присвячено окремі статті КУпАП.

Стаття 34 пом'якшуючими відповідальність обставинами визнає: 1) шире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Цей перелік може бути доповнений законодавством, тобто він є не вичерпним, а відкритим. Більше того, орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом'якшуючими й обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганна трудова діяльність, похилий вік, наявність у правопорушника утриманців тощо).

На відміну від пом'якшуючих обставин, у ст. 35 КУпАП дано повний, закритий перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Тобто він не може бути розширений суб'єктами адміністративної юрисдикції.

До таких обставин віднесено: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння.

Залежно від характеру адміністративного правопорушення орган (посадова особа), який накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжуючою (наприклад, для відповідальності за порушення правил користування енергією і газом у побуті байдуже, чи вчинено їх у стані сп'яніння).

Обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність, мають велике значення при накладанні стягнення. Врахування пом'якшуючих обставин дає органу (посадовій особі), який розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за таке діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м'який вид стягнення. Крім того, в таких випадках можливе звільнення порушника від адміністративної

відповідальності з передачею матеріалів справи на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу або з оголошенням усного зауваження. Наявність же обтяжуючих обставин, навпаки, надає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КУпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати більш суворе стягнення.

Незацікавлені суб'єкти – особи й органи, які сприяють здійсненню провадження: адвокат, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті тощо.

Адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, може знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, за дорученням особи, яка його запросила, і від її імені приносити скарги на рішення у справі. Його повноваження на участь у розгляді справи посвідчуються відповідним документом, який підтверджує право на надання правової допомоги.

Як свідок, у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, котрі підлягають встановленню у справі, що розглядається. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, яка розглядає справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі й відповісти на поставлені запитання.

Експерт призначається органом (посадовою особою), який розглядає справу у разі, коли виникає потреба у спеціальних знаннях. Він зобов'язаний з'явитися на виклик і дати об'єктивний висновок з поставлених перед ним питань.

Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для висновку, з дозволу зазначеного органу (посадової особи) ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи, бути присутнім при розгляді справи.

Інші (перекладачі, поняті) потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження.

Перекладач, який також призначається в разі необхідності органом (посадовою особою), що розглядає справу, зобов'язаний з'явитися на виклик останнього і зробити повно і точно доручений йому переклад.

До цієї групи також належать громадські організації, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників. Вони співпрацюють із державними органами, допомагаючи їм у здійсненні виховної роботи. У ряді випадків такі учасники провадження мають бути проінформовані про заходи адміністративного впливу, вжиті до винних. Вони можуть подавати клопотання про пом'якшення адміністративної відповідальності. Особа, яка вчинила правопорушення, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу.

**Висновки.** Провадження у справах про адміністративні правопорушення має широке коло суб'єктів, яким гарантовано відповідні права і свободи. Детальна регламентація відносин між суб'єктами юрисдикції та учасниками зазначеного провадження є гарантією об'єктивного вирішення правових спорів, які виникають, у точній відповідності до законодавства. Чим легше і безконфліктніше складаються взаємовідносини громадянина з державою в особі її органів і посадових осіб, тим спокійнішим і більш захищеним він себе почуває, внаслідок чого підвищуються його законослухняність, повага до держави та її органів, зростає авторитет останніх.

---

1. Рабінович П.М. Суб'єкт / П.М. Рабінович // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького: у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К.: Українська енциклопедія, 2002. – Т. 5. – С. 681.

2. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.

3. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посібник / В.Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.

4. Киваймо В.Н. Административный процесс / В.Н. Киваймо, А.П. Бугаков. – Минск: Акад. МВД Республики Беларусь, 2006. – 224 с.

5. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Н. Махина. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 1998. – 220 с.

6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

**Ковалив М.В. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях.**

*В статье рассматриваются основные функции административно-правовых норм. Раскрываются критерии классификации административно-правовых норм, которые дают возможность более глубоко познать их юридические свойства и отличать их от норм других отраслей права.*

**Ключевые слова:** административно-правовая норма, структура, функция, критерии классификации нормы, правила поведения.

**Kovaliv M.V. Subjects of proceedings in cases of administrative offenses.**

*The article considers the legal capacity and capability of subjects of proceedings in cases of administrative offenses. It reveals the peculiarities of procedural, administrative and legal relations and gives the system of the subjects of administrative jurisdiction.*

**Key words:** subjects of proceedings, administrative violations, administrative jurisdiction, legal capacity and capability.

Стаття надійшла 7 грудня 2011 р.

351.74:65.011.8

**Я.М. Когут**

## ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

*Проводиться аналіз проблем реформування міліції громадської безпеки України, зокрема надаються рекомендації щодо визначення основних стратегічних напрямів та окремих конкретних заходів, спрямованих на забезпечення ефективності функціонування системи МВС України.*

**Ключові слова:** децентралізація, міліція, місцева міліція, міліція громадської безпеки, поліція, реформування.

**Постановка проблеми.** Актуальність проблеми пошуку шляхів реформування системи органів внутрішніх справ України підтверджується невиконанням положень концепції МВС України щодо децентралізації органів внутрішніх справ у частині формування підрозділів місцевої міліції.

Серед основних завдань було передбачено необхідність продовження напрацювання нормативно-правової бази з метою визначення правового статусу та організації місцевої міліції як структурного