

УДК 342.922

## **ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В УКРАЇНІ ТА РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ**

**Л.Ю. ГАЛАЙДІЮК, старший викладач кафедри  
адміністративного та фінансового права,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Стаття присвячена дослідженню особливостей правового статусу суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні та Російській Федерації на основі аналізу положень нормативно-правових актів і наукових джерел.*

**Суб'єкт права, суб'єкт адміністративного процесу, суб'єкти, що вирішують справу, суб'єкти щодо яких вирішується справа, допоміжні учасники процесу.**

Відповідно до Конституції України людина, її права та обов'язки є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини й громадянина є обов'язком держави. Кожен громадянин України володіє на її території всіма правами та свободами і несе рівні обов'язки [1]. Ці конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, що визначається нормами конституційного, адміністративного та інших галузей права шляхом надання громадянам права, свобод і покладання на них обов'язків у сфері публічного адміністрування, а також встановлення відповідальності громадян перед державою.

**Мета роботи** – дослідити відмінні, ідентичні та характерні особливості правового статусу суб'єктів адміністративних правопорушень у законодавстві України та Російської Федерації.

Під час написання роботи було використано наукові праці та погляди таких теоретиків як: Д.Н. Бахраха, Е.Ф. Демського, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменка, С.М. Махіної, В.Г. Перепелюка, Г.І. Петрова, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, М.М. Тищенко, Ц.А. Ямпольської та інших.

В юридичній літературі інститут суб'єктів процесуальних відносин є достатньо дослідженим [2], і в загальній теорії права суб'єктом права визнається учасник суспільних відносин, який наділений правами і обов'язками та володіє певними ознаками, такими як:

а) соціальним – здатністю, брати участь у суспільних відносинах як відокремлений персоніфікований суб'єкт, а також вільно виражати і здійснювати власну волю;

б) юридичними – здатністю, відповідно до юридичних норм бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах [3].

Таким чином, суб'єктами адміністративного процесу є особи, які потенційно мають право (можуть) бути учасниками процесу за наявності відповідних юридичних фактів, а учасниками процесу є особи, які реально беруть участь у розгляді і вирішенні конкретних адміністративних справ, хоча дослідники процесуальних відносин інтенсивно використовують поняття «суб'єкти провадження». Мабуть, це викликано тим, що законодавець ні у ст.ст. 268–274 КУоАП, ні у ст.ст. 47–68 КАС України не відносить органи і посадових осіб, уповноважених розглядати і вирішувати адміністративні справи, суди до числа учасників проваджень [4].

Теоретиками адміністративного процесу як України, так і Російської Федерації запропоновані різноманітні класифікації суб'єктів процесуальних правовідносин залежно від того, що вкладається кожним з теоретиків у зміст адміністративного процесу. Наприклад, російський науковець С.М. Махіна запропонувала таку класифікацію суб'єктів. Перша група: «наділені власними повноваженнями (сторона яка управляє) – це Президент, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади». Друга група – це суб'єкти, на яких поширюється власний вплив (керована сторона). До них належать фізичні та юридичні особи, які не наділені власними повноваженнями у сфері управління. До третьої групи автор включає суб'єктів, які одночасно володіють власними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом. Це посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади та інші [5].

Щодо адміністративного процесу як форми примусового впливу, як зазначає Н.Г. Саліщева, то його суб'єктів можливо поділити на дві групи. До першої групи належать суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чий інтерес та суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами. До другої групи належать лідируючі суб'єкти, які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою законного та обґрунтованого рішення по справі, яка розглядається.

Так, на думку Ц.А. Ямпольської, існують три основні групи суб'єктів: органи держави та їх агенти; громадські організації та їх органи; радянські громадяни [13].

Е.Ф. Демський усіх учасників адміністративного процесу (адміністративних проваджень) за українським законодавством ділить на кілька груп:

1) особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи.

Сукупність органів (осіб) адміністративно-процесуальної юрисдикції становить єдину систему, за допомогою якої будь-які адміністративні справи вирішуються за загальними правилами, що встановлені державою. Однак різноманіття адміністративних проваджень, які в літературі за юрисдикційними ознаками об'єднані в групи: адміністративно-регулятивні провадження; адміністративно-судочинні провадження та

адміністративно-деліктні провадження зумовлюють наявність певної специфіки всієї системи. Ця специфіка полягає в: а) множинності органів (осіб), уповноважених розглядати і вирішувати індивідуальні адміністративні справи; б) неоднорідності органів (осіб) адміністративно-процесуальної юрисдикції.

Множинність органів (осіб), уповноважених розглядати і вирішувати індивідуальні адміністративні справи, характеризується тим, що розглядати і вирішувати їх можуть:

- адміністративні суди та суди загальної юрисдикції;
- уповноважені органи (посадові особи) виконавчої влади;
- уповноважені органи (посадові особи) місцевого самоврядування;
- непублічні суб'єкти права – органи (посадові особи) громадських організацій, підприємств, установ різних форм власності, у випадках, передбачених законами.

2) особи, які представляють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси.

Особами, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права, свободи та законні інтереси в узагальненому вигляді виступають громадяни, державні органи, громадські органи, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності. Як правило, ці особи в адміністративній справі мають особистий інтерес.

3) особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб.

В адміністративно-деліктних провадженнях інтереси особи, яка притягається до відповідальності, і потерпілого, можуть представляти захисники, а щодо неповнолітніх і осіб, які не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх законні представники.

Особливе місце у представництві інтересів громадянина або держави посідає прокурор. Він може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

4) особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства.

Незважаючи на значні відмінності проваджень у сфері управління, адміністративного судочинства та адміністративно-деліктних, як особи, які сприяють адміністративним провадженням, виступають: свідок; експерт, спеціаліст, перекладач. Звісно, що така класифікація досить умовна, проте водночас унаочнює уявлення про структуру учасників адміністративного процесу або окремого провадження [4].

В.Д. Сорокін поділяє суб'єктів адміністративного процесу на індивідуальних – громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства; колективні – органи виконавчої влади, підприємства, установи, громадські об'єднання, державні та муніципальні службовці.

М.М. Тищенко визначає учасників процесу як громадян, інших осіб, колективи громадян і організації в особі їхніх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, що представляються ними,

колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу.

В.К. Колпаков виділяє 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. Особливе місце серед них посідають громадяни. Вони, по-перше, є носіями прав і обов'язків (у тому числі й адміністративно-процесуальних) в будь-якій галузі публічно-управлінської сфери (господарській, соціально-культурній, адміністративній, політичній) [6].

Г.І. Петров виділяв наступні групи суб'єктів радянського адміністративного права: громадяни СРСР, особи без громадянства та іноземці; органи державного управління і внутрішні частини їх апарату; державні та громадські підприємства, установи та внутрішні частини їх апарату; органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, і їх внутрішні складові частини; організації громадського сприяння радянському державному управлінню; службовці, які є носіями адміністративних обов'язків і прав [14]. На думку ряду авторів, ці суб'єкти є, насамперед, учасниками матеріальних адміністративно-правових відносин, але в той же час, вони беруть участь і в процесуальних адміністративно-правових відносинах. Двоїстість понять адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, призводить до розбіжностей змісту окремих суб'єктів адміністративного права. Наприклад, передбачуваний правопорушник, ще не визнаний у встановленому судом порядку, але має бути встановлений, настають наслідки презумпції винності, так як в адміністративному процесі Російської Федерації відсутні відповідні відмежування правосуб'єктності обвинуваченого у правопорушенні і правопорушника. Однак, деякі автори, не тільки допускають подвійність суб'єктів адміністративного процесу, але разом з тим допускають, що однією з особливостей адміністративно-процесуальних правовідносин є те, що в них можуть брати участь і деякі суб'єкти, які, за загальним правилом, не беруть участь в матеріальних адміністративно-правових відносинах, наприклад, мировий суддя. Автори вважають, що так звана «універсальність» суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин у порівнянні, наприклад, з суб'єктами цивільно-процесуальних та кримінально-процесуальних відносин, що володіють певною мірою обмеженим суб'єктним складом, обмежує суб'єкти адміністративного в їх праві [15].

Що ж, усіх суб'єктів провадження у справах про адміністративні проступки України можна класифікувати за характером процесуального статусу на три групи:

- 1) суб'єкти, що вирішують справу;
- 2) суб'єкти щодо яких вирішується справа;
- 3) допоміжні учасники процесу.

До першої групи завжди належать державні органи, їх посадові особи, які уповноважені розглядати та приймати рішення у справах про адміністративні проступки. До другої групи можуть входити практично будь-які суб'єкти, як органи, так і посадові особи. До третьої групи належать: свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати.

Особлива група учасників провадження – громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників. Вони співпрацюють з державними органами, допомагаючи їм у здійсненні виховної роботи.

Роль і призначення, зміст і обсяг повноважень, форми і методи участі органів (посадових осіб) і громадян у справі різні у Російській Федерації. Тому їх можна розділити на кілька груп.

1. Компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають рух і долю справи (Гл. 22, 23, ст. 28.3 Наказу МВС № 803 від 2002 року).

2. Суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий та його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати). На відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників даної групи не користується владними повноваженнями (ст.ст. 25.1–25.5 КпАП).

3. Особи та органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті (ст.ст. 25.6–25.10 КпАП). Одні з них (свідки, експерти) повідомляють дані повноважному органу або посадовій особі [7]. Інші (перекладачі, поняті) – потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження. Особливе правове становище займає прокурор.

Розглянемо детально вище зазначені групи суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення України та Російської Федерації щодо яких вирішується справа.

Згідно із *українським законодавством*, особу порушника характеризують насамперед 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 повну уяву про особу порушника.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову у справі.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається у присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

При розгляді справ про адміністративні правопорушення (незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах; дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати; порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв будь-якого виду і призначення; торгівля з рук у невстановлених місцях тощо) присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду ця особа може бути органом внутрішніх справ (міліцією) піддана приводу.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, з якою вчинено проступок. Зрозуміло, що вчинення правопорушення умисно відрізняється від вчинення його з необережності. В першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення може бути вчинено 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 враховано при застосуванні окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права (наприклад, в разі застосування позбавлення права керування транспортним засобом щодо професійного водія), виправних робіт. При цьому враховується не тільки розмір заробітної плати особи, а й всі інші види її прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців [8].

Щодо правового положення окремих учасників проваджень у справах з адміністративних правопорушень *Російської Федерації*, а саме: особа, щодо якої ведеться провадження у справі (ст. 25.1 КпАП). Йому інкримінується скоєння того чи іншого адміністративного правопорушення. У силу цього законодавство акцентує увагу на дотриманні його прав, що сприяє об'єктивності. Особа, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, має право ознайомлюватися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання і відводи, користуватися юридичною допомогою захисника, а також іншими процесуальними правами, передбаченими цим Кодексом.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається за участю особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення. У відсутність зазначеної особи справа може бути розглянуто лише у випадках, якщо є дані про належне повідомлення особі про місце і час розгляду справи і якщо від особи не

надійшло клопотання про відкладення розгляду справи або якщо таке клопотання залишено без задоволення.

Суддя, орган, посадова особа, що розглядають справу про адміністративне правопорушення, вправі визнати обов'язковою присутність при розгляді справи особи, щодо якої ведеться провадження у справі. При розгляді справи про адміністративне правопорушення, адміністративний арешт або адміністративне видворення за межі Російської Федерації іноземного громадянина або особи без громадянства, присутність особи, щодо якої ведеться провадження у справі, є обов'язковим. Неповнолітня особа, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, може бути видалена на час розгляду обставин справи, обговорення яких може справити негативний вплив на зазначену особу [9].

Справа розглядається за участю цієї особи. При його відсутності справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про його належному повідомленні про місце і час розгляду справи, і якщо від нього не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Проте у ряді випадків присутність цієї особи при розгляді справи про адміністративне правопорушення є обов'язковою. У такому порядку розглядаються справи про правопорушення, скоєних особами у віці до 18 років, про правопорушення, вчинення яких тягне за собою адміністративне покарання у вигляді адміністративного арешту, конфіскації чи вилучення предмета, що є знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення, позбавлення спеціального права, а також адміністративного видворення за межі Російської Федерації (іноземці, особи без громадянства). Якщо особи ухиляються від обов'язкової присутності при розгляді справи (від явки за викликом судді, органу або посадової особи, у провадженні яких знаходиться справа) вони можуть бути піддані приводу органом внутрішніх справ (міліції) на підставі визначення судді, органу (посадової особи) (ст. 29.4 ч. 3 КпАП). Якщо провадження ведеться відносно неповнолітнього, він може бути видалений на час розгляду обставин справи, обговорення яких може негативно вплинути на нього [10].

Таким чином, проаналізувавши наукові підходи вчених щодо суб'єктів у сфері адміністративних правопорушень, закріплених у законодавстві України та Російської Федерації, можна зробити висновок, що перелік правових статусів не є вичерпним. Існує безліч сумісних і пересічних адміністративно-правових статусів, які неможливо привести до єдиного класифікаційного знаменника. Лише послідовне вивчення сформованих у рамках адміністративного права адміністративно-правових режимів дозволить оцінити різноманіття статусних поєднань. Так, дослідивши думки українських та російських науковців, класифікації суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення мають права на існування, але перелік таких суб'єктів передбачений Кодексом Російської Федерації про адміністративні правопорушення (ст.ст. 25.1–25.11) та нормативно-правовими актами України, таких як Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 185, 213, 272), Кодекс адміністративного судочинства України (ст.ст. 3, 49–51, 59, 65, 67).

### Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Адміністративне право України : Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : В 2 т. / С.С. Алексеев. – Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 355 с.
4. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
5. Махина С.Н. Административный процесс : Проблемы теории, перспективы правового регулирования : монография / С.Н. Махина. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 1999. – 215 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : Підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.
7. Альохін А.П. Адміністративне право Російської Федерації : Підручник / А.П. Альохін, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : ІКД «Дзеркало-М», 2001. – 608 с.
8. Курс адміністративного права України : підручник / В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
9. Козлова Ю.М. Адміністративне право : Підручник / Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – К. : МАУП, 1999. – 320 с.
10. Бахрах Д.Н. Адміністративне право Росії : Підручник для вузів / Д.Н. Бахрах. – М. : Видавництво НОРМА, 2002. – 640 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru>.
13. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дис. ... д.ю.н. / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 22 с.
14. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. – 318 с.
15. Андреева Л.А. Правосубъектность в административном процессе / Л.А. Андреева, А.Г. Богданов // Актуальные проблемы юриспруденции : международная заочная научно-практическая конференция (Россия, г. Новосибирск, 10 января 2012 г.). : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sibac.info/index.php>.
16. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.

*Статья посвящена исследованию особенностей субъектов производства по делам об административных правонарушениях Украины и Российской Федерации на основе анализа нормативно-правовых актов и научных трудов.*

**Субъект права, субъект административного процесса, субъекты, которые наделены правом принимать властные акты, субъекты, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, вспомогательные участники процесса.**



*This article investigates features of the cases of administrative offenses  
Ukraine and Russia on the analysis of legal acts and publications.*

***Person of law, person an administrative process, person of law that  
solve the case, person on which the case is solved, supporting actors.***