



**М.Р. Сиротяк\***

## **ЗАХИСТ МАЙНОВИХ ПРАВ ПОТЕРПІЛОЇ ОСОБИ В ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Законодавство України, що регулює провадження у справах про адміністративні правопорушення, надає державним органам право зобов'язати правопорушника відшкодувати заподіяну ним майнову шкоду, якщо така шкода була заподіяна в результаті вчинення адміністративного проступку (ст. 40 КУпАП). Тобто вирішення питання про відшкодування правопорушником заподіяної ним майнової шкоди є правом, а не обов'язком органу адміністративної юрисдикції. Виходить, що держава самостійно вирішує питання про відновлення майнових благ потерпілого, якщо для цього є всі необхідні підстави: наявність протиправного діяння, майнової шкоди, причинного зв'язку між ними і вини правопорушника. Потерпіла ж особа в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення позбавлена можливості ініціювати вирішення питання про відшкодування майнової шкоди і вимушена цілком покладатися на компетенцію відповідних органів адміністративної юрисдикції. Але оскільки ці органи наділені правом, а не обов'язком стягувати у відповідних випадках з винної особи майнову шкоду, то потерпій особі залишається мало надії на відшкодування шкоди в порядку адміністративного провадження. І як підтверджують матеріали практики, таке відшкодування шкоди реально не відбувається в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Вище зазначене свідчить про те, що чинне законодавство України про адміністративну відповідальність має цілу низку не вирішених проблем, які в цілому відображаються на ступені

© Сиротяк М.Р., 2005

\* здобувач кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова



захищеності потерпілої особи в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Ця проблема привертала увагу науковців України і Росії і висвітлювалася в різних аспектах у працях таких вчених: О.М. Бандурка<sup>1</sup>, Д.М. Бахрах<sup>2</sup>, М.Я. Масленіков<sup>3</sup>, О.І. Миколенко<sup>4</sup>, О.В. Панкова<sup>5</sup>, Е.Д. Ренов<sup>6</sup>, Н.Г. Саліщева<sup>7</sup>, В.В. Тищенко<sup>8</sup> та інші. Але питання захисту прав потерпілої особи в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядалися в юридичній літературі фрагментарно і не носили комплексного характеру.

Тому основною метою написання цієї статті є виявлення та характеристика недоліків чинного законодавства України про адміністративні правопорушення у сфері захисту прав потерпілої особи та визначення ймовірних шляхів вирішення існуючих проблем у цій сфері.

Важливим етапом розвитку законодавства України з питань захисту майнових прав потерпілої особи є закріплення матеріальних і процесуальних гарантій, що забезпечують відшкодування майнової шкоди за ініціативою органів адміністративної юрисдикції в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення.

До таких гарантій, в першу чергу, слід віднести законодавче закріплення переліку органів, що мають право вирішувати питання про відшкодування шкоди у порядку адміністративного провадження.

Так, згідно зі ст. 40 КУпАП стягувати майнову шкоду в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення має право адміністративна комісія, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, а також суддя районного (міського) суду. Ці органи складають невелику частку від органів адміністративної юрисдикції, які згідно з чинним законодавством вправі розглядати і приймати постанови в справах про адміністративні правопорушення. Більшість правопорушень, які пов'язані із спричиненням майнової шкоди, розглядається державними органами, які не мають права стягувати у відповідних випадках з винної особи майнову шкоду. Наприклад, органи лісового господарства розглядають справи про адміністративні правопорушення, які пов'язані з порушенням правил пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП). Правопорушення, що передбачене ч. 2 ст. 77 КУпАП відноситься до діянь з матеріальним складом. Тобто це значить, що адміністративна відповідальність настає за санкцією цієї статті тільки при наявності наслідків у вигляді матеріальної шкоди. Але розглядаючи цю справу, орган лісового господарства не має права зобов'язати винну особу відшкодувати заподіяну шкоду.

Суддя ж районного (міського) суду розглядає тільки два види адміністративних правопорушення, які, як правило, пов'язані із спричиненням майнової шкоди: дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) і дрібне розкрадання (ст. 51 КУпАП). Такий стан справ в чинному адміністративному законодавстві не сприяє якісному захисту прав і інтересів осіб, що визнаються потерпілими від адміністративних проступків. Не дивлячись на загальну завантаженість судів загальної юрисдикції, слід було б передати всі адміністративні правопорушення, пов'язані із спричиненням майнової шкоди, у ведення районних (міських) судів.

До другої матеріальної гарантії відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, відноситься визначення підстав і умов відшкодування шкоди. Стаття 40

<sup>1</sup> Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс. Учебное пособие. – Х., 2001. – 336 с.

<sup>2</sup> Бахрах Д.М. Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие. – Свердловськ, 1989. – 202 с.

<sup>3</sup> Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Учебное пособие. – Воронеж, 1990. – 208 с.

<sup>4</sup> Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. – Х.: Одиссей, 2004. – 272 с.

<sup>5</sup> Панкова О.В. Проблемы защиты прав граждан в производстве по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов / Административно-правовой статус гражданина. Сборник статей. – М.: Институт государства и права Российской академии наук, 2004. – С. 191-200.

<sup>6</sup> Ренов Э.Д., Бахрах Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. Учебное пособие. – М.: Знание, 1989. – 96 с.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс. Учебное пособие. – Х., 2001. – 336 с.



КУпАП, а також норми цивільного законодавства до підстав і умов відшкодування матеріальної шкоди відносять: протиправне діяння, наявність майнової шкоди, причинний зв'язок між протиправним діянням і майновою шкодою, а також вину правопорушника. Окрім цього встановлюються додаткові умови для здійснення цієї норми виконавчими органами сільських, селищних, міських рад і адміністративними комісіями. Так, зобов'язати винну особу відшкодувати майнову шкоду вище перелічені органи можуть тільки у випадку, якщо така шкода не перевищує двох не оподатковуваних мінімумів доходів громадян. Інакше рішення питання переноситься в площину цивільно-процесуального законодавства.

Повністю погоджуємося з думкою тих вчених, які виступають проти надання права стягувати майнову шкоду адміністративними комісіями, виконавчими органами сільських, селищних і місцевих рад. Тому питання про необхідність існування такої додаткової умови в чинному законодавстві для перелічених вище органів вирішується саме собою. Як показує практика ці органи не тільки не застосовують надане їм право стягувати майнову шкоду, яка заподіяна адміністративним правопорушенням, але і припускаються в здійсненні адміністративної юрисдикції багатьох помилок. А питання, що стосується визначення розміру майнової шкоди, відноситься до одних з найскладніших питань цивільного законодавства, де враховуючи досвід суддів також часто зустрічаються помилки при визначенні розміру шкоди, який необхідний встановити для відшкодування заподіяних збитків.

До гарантії відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, слід віднести вирішення питання про те, хто є потерпілою особою згідно з нормами адміністративного законодавства. Так ст. 269 КУпАП визнає потерпілим особу, якій адміністративним проступком заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Проте стаття не дає точної відповіді на питання про те, чи можна вважати потерпілою особою і юридичну особу, якій було заподіяно майнову шкоду? І якщо так, то чи визнаються за нею права, що передбачені за потерпілою особою в адміністративному процесі (знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення).

Дуже важливо, що б це питання було вирішене як на теоретичному, так і на законодавчому рівні, оскільки адміністративні правопорушення спричиняють дуже часто майнову шкоду організаціям, установам і підприємствам.

Важливою гарантією захисту майнових прав потерпілих в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення є реалізація принципу публічності. Стосовно теми нашого дослідження принцип публічності проявляється в обов'язку адміністративно-юрисдикційних органів (посадових осіб) в межах своєї компетенції і на основі строгого дотримання законодавства у справах про адміністративні правопорушення, а також в повній відповідності з інтересами держави, суспільства і окремої особи забезпечити виявлення наслідків адміністративного правопорушення (майнового, фізичного або морального характеру) і в можливості, згідно зі ст. 40 КУпАП, забезпечити відшкодування заподіяної адміністративним правопорушенням майнової шкоди. Діяльність адміністративно-юрисдикційних органів (посадових осіб) по відшкодуванню такої шкоди не ставиться в залежність від волевиявлення осіб, потерпілих від адміністративного правопорушення, а здійснюється за їх власною ініціативою. Фізичні особи, що понесли від вчинення правопорушення майнову шкоду, беруть участь в цій діяльності в межах наданих їм адміністративним законодавством прав і покладених на них обов'язків (ст. 269 КУпАП).

Принципи адміністративного провадження багато в чому зумовлюють і процесуальну форму. Якщо по своїй суті адміністративний процес можна представити як юридичну модель того, що органічно поєднує в собі правову діяльність компетентних органів і осіб, і відносини, то процесуальна форма визначає порядок проведення, процедуру такої діяльності і оформлення її результатів, що формуються при цьому. Дотримання процесуальної форми є непорушною умовою забезпечення принципу законності у сфері адміністративно-юрисдикційного процесу, досягнення



задач, що стоять перед ним, важливою гарантією прав і інтересів учасників процесуальної діяльності. Через такі обставини, питання про процесуальну форму було і залишається в полі зору багатьох дослідників<sup>9</sup>.

У визначеній проблемі слід чітко виділити два її аспекти. Перший з них відноситься до всього провадження у справах про адміністративні правопорушення, а другий — до порядку проведення і оформлення окремих процесуальних дій. Обидва ці аспекти процесуальної форми мають безпосереднє відношення і до проблеми застосування такої санкції як відшкодування заподіяної адміністративним правопорушенням майнової шкоди.

Процесуальна форма як гарантія відшкодування майнової шкоди, що заподіяна адміністративним правопорушенням, є невід'ємною ознакою адміністративно-юрисдикційного процесу. На перший погляд може здатися — і такий погляд іноді зустрічається в літературі і на практиці, - що процесуальна форма це щось другорядне, що не має вирішального значення, через що порушення цієї форми особливої шкоди принести не можуть .

Між тим, вся сукупність правил, що носить назву процесуальної форми, на ділі створює умови, що забезпечують законність в діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, а також успішне досягнення кінцевої мети провадження у справах про адміністративні правопорушення — встановлення по кожній справі матеріальної істини і правильної юридичної оцінки в постанові органів адміністративної юрисдикції про накладення адміністративного стягнення, що, у свою чергу, забезпечує реальне відшкодування майнової шкоди.

Звичайно, не можна ставити питання так, що любий відхід від вимог процесуального закону у всіх випадках неминуче приведе до неправильного вирішення справи. Бувають випадки, коли матеріали справи достовірно обґрунтовують постанову органу адміністративної юрисдикції, не дивлячись на те, що по справі не були виконані певні вимоги процесуального характеру. Наприклад, при розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення протокол засідання був складений з порушенням вимог, що містяться в ст. 281 КУпАП. Складання протоколу засідання ніяк не впливає на законність і обґрунтованість винесеної постанови.

Але в тих випадках, коли було допущено істотне порушення процесуальної форми, відсутні достатні підстави для того, щоб говорити про достовірність встановлених фактів при розгляді справи та винесенні постанови. Тенденції до процесуальної спрощеності із зневагою до процесуальних форм дуже небезпечні, оскільки їх метою є «прискорення» розгляду адміністративної справи, що на ділі викликає тяганину з подальшою відміною постанови в апеляційному порядку.

Закон передбачає обов'язок складання протоколу при вчиненні особою дій, що підпадають під ознаки діянь, які передбачені в Особливій частині КУпАП, а також при здійсненні дій процесуального характеру, що забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 260 КУпАП, окрім випадків, передбачених в ст. 258 КУпАП. Закон визначає і зміст протоколу (ст. 256 КУпАП), де повинні міститись відомості, що стосуються характеру і розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням.

Проте на практиці, при складанні протоколів про адміністративні правопорушення, відомості, які стосуються характеру і розміру шкоди, як правило в протоколі не вказуються. Це пояснюється тим, що особи, які мають право складати протоколи (ст. 255 КУпАП), іноді обходяться при заповненні протоколу узагальненими фразами, не заглиблюючись у всі обставини справи. Недопустимо, наприклад, в протоколі робити записи, що не відображають обставин вчинення проступку: "лихословив", "поводився зухвало при великому збігу людей", "бешкетував", "приставав на вулиці до громадян" і т.п. Тому, в тих випадках, коли особа вчинила дію, яка

<sup>9</sup> Бахрах Д.М. Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие. – Свердловск, 1989. – С. 37.



передбачена ст. 173 КУпАП, і при цьому зіпсувала оббивку дверей, пошкодила перила на сходовому майданчику або розбила скло, необхідно в протоколі про адміністративні правопорушення всі ці обставини справи вказати. Не можна обмежуватися тільки коротким записом “бешкетував”. Положення в деяких випадках ускладнюється ще й тим, що в справу, окрім протоколу, не залучаються інші матеріали (пояснення порушника, свідків, потерпілого).

Протоколи у справах про дрібне розкрадання державного або громадського майна повинні містити не тільки відомості про найменування, кількість і розмір викраденого майна, але і відомості, що стосуються індивідуальних ознак, якщо необхідно, ваги і якісного стану викраденого майна. Всі ці недоліки зрештою позначаються на якості відшкодування майнової шкоди, а також на стані захисту майнових прав потерпілої особи в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення. Процесуальні рішення, що приймаються адміністративно-юрисдикційними органами в порядку провадження, приймаються в письмовій формі з обов'язковим додержанням вимоги мотивованості. Така вимога — важлива гарантія законності і обґрунтованості процесуальних рішень, а так само і — засіб забезпечення захисту майнових благ осіб, від протиправного обмеження їх прав згідно з прийнятим рішенням (ст. 283 КУпАП). Вимога мотивування зобов'язала органи, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, письмово обґрунтовувати необхідність прийнятого рішення.

Так, постанова у справах про адміністративні правопорушення повинна містити достатньо повну інформацію про особу, відносно якої вона винесена. Вона повинна бути зрозумілою і переконливою за змістом. Обґрунтованість постанов зв'язується з повним, всестороннім і об'єктивним дослідженням обставин справи, правильним вживанням матеріально-правових і процесуально правових норм. При цьому важливо, щоб аргументування висновків ґрунтувалося на досліджених даних при розгляді справ. Особливу увагу на обґрунтованість прийнятих постанов необхідно звертати у випадках застосування норм, що пов'язані з визначенням виду адміністративного стягнення, а також при відшкодуванні матеріальної шкоди, уповноваженими на те органами.

Бувають випадки, коли питання про відшкодування майнової шкоди в порядку адміністративного провадження вирішене не було, внаслідок того, що його розмір перевищував допустимий розмір відшкодування шкоди передбачений ст. 40 КУпАП. В таких випадках, орган (посадова особа), що розглядає справу, в постанові по справі повинен вказати на можливість потерпілої особи звернутися до суду в порядку цивільного судочинства з позовом для вирішення цього питання. Обов'язок органів (посадових осіб), що розглядають справи про адміністративні правопорушення, щодо роз'яснення прав потерпілому після прийняття відповідної постанови, в законі не передбачено. В ч. 4 ст. 283 КУпАП міститься тільки вказівка на те, що в постанові повинні міститися терміни і порядок оскарження даної постанови. Тому, законодавче закріплення такого обов'язку сприяло б захисту прав потерпілої особи від адміністративного поступку.

Висвітлені в статті проблеми та аналіз положень чинного законодавства України про адміністративну відповідальність дають можливість зробити наступні висновки. По-перше, механізм захисту майнових прав потерпілої особи передбачено чинним законодавством України, але він не діє за відсутності чітких правових процедур в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. По-друге, потребує чіткого визначення поняття “потерпіла особа” та законодавчого закріплення положення про те, що потерпілою особою в певних випадках слід визнавати і організації.

Вирішення цих питань на законодавчому рівні сприятиме підвищенню якості захисту майнових прав потерпілої особи в провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою  
конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 7 від 24 лютого 2005 року)*