

УДК:342.92

О. Panasyuk

ACTUAL ASPECTS OF OPENING PROCEEDINGS IN THE CASE OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE

О. В. Панасюк

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри юридичних дисциплін
Харківський національний університет внутрішніх справ
м. Харків*

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Актуальність статті. Запорукою належного функціонування будь-якої правової системи є наявність чіткого механізму реалізації її правових норм. Саме від злагодженої роботи всіх складових елементів механізму залежить, насамперед, рівень захищеності особи в суспільстві, а також можливість реалізації її прав та інтересів в різних сферах. Не є виключенням в цьому сенсі і провадження у справах про адміністративні правопорушення. Воно має певну сукупність елементів, які визначають порядок розгляду конкретної адміністративної справи, що називаються стадіями.

Стан дослідження. У свої працях такі провідні вчені України, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк, О.М. Бандурка, О.Ю. Салманова, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.К. Колпаков, Ю.А. Тихомиров та інші, в тій чи іншій мірі висвітлювали питання пов'язані з розглядом справи про адміністративне правопорушення. Разом з тим, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, окремі питання в даній сфері все ще потребують дослідження.

Метою даної статті є здійснення загального аналізу стадії відкриття провадження в справі про адміністративні правопорушення для можливості подальшої запровадження дієвого механізму реалізації даного провадження на практиці.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день в науці відсутня стала дефініція стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. КУпАП також не закріплює даного визначення, хоча дозволяє зробити висновки щодо видів стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. В зв'язку з цим запропоновано власне визначення стадії у справах про адміністративні правопорушення, під якою слід розуміти певний часовий проміжок, що має специфічну мету, завдання та коло учасників, які відповідно до своїх процесуальних прав вчиняють ряд процесуальних дій спрямованих на встановлення об'єктивної істини в конкретній адміністративній справі. При цьому, стадії адміністративного провадження можна охарактеризувати наявністю:

1. завдань і функцій, притаманними конкретній стадії;
2. певним колом обставин, що безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії в іншу;
3. специфікою правового становища учасників процесу;
4. специфічністю здійснюваних операцій та характером юридичних наслідків;
5. особливостями закріплених у процесуальному документі матеріально-правових результатів [1, с. 126].

В попередньому підрозділі ми розглядали різні підходи до класифікації стадій провадження у справах про адміністративний проступок і дійшли висновку, що найбільш вдалою, на нашу думку, є позиція Ю.П. Битяка, який виокремлює наступні чотири стадії:

- 1) порушення справи;
- 2) розгляд і винесення постанови;
- 3) оскарження чи опротестування постанови;
- 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [2, с. 202].

Проте не можливо не погодитися і з позицією Е. Демського та В. Колпакова, що розв'язання означеного вище питання не має жодного практичного значення, оскільки в кінцевому підсумку важливим є те, щоб у своїй сукупності стадії відображали цілісну картину провадження та послідовність вчинення процесуальних дій. А все те, що стосується конкретизації стадій – назва, мета, кількість, лежить виключно у науковій площині і вирішується вченими відповідно до їх поглядів. На їх думку чітке розмежування стадій провадження дозволить зважено розподілити функції з його ведення між уповноваженими на те суб'єктами, уникнути порушення логіко-функціональної послідовності розвитку цього провадження та запобігти тим самим порушенню прав, свобод і законних інтересів осіб, які беруть у ньому участь [3, С. 325].

Варто зазначити, що на кожній стадії виконуються (як правило, різними суб'єктами) неоднакові процесуальні задачі – порушення справи, її розгляд, виконання накладених адміністративних стягнень та викликають різні процесуальні наслідки. Вони у кожній стадії свої і мають отримати відображення у відповідному процесуальному акті (приміром, у протоколі про адміністративне правопорушення або постанові про застосування заходу адміністративної відповідальності чи про закриття справи) [4, с. 89].

Продовжуючи далі слід погодитися з позицією В. Колпакова, який зазначає, що структура провадження у справах про адміністративні правопорушення вбачається чотирьохрівневою: дія – етап – стадія – провадження у цілому [5, с. 302]. В свою чергу О. В. Кузьменко під етапами адміністративного провадження розуміє сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження [4, с. 134].

До того ж, В. М. Горшенєв стверджує, що поняття «етап» і «фаза» тісно взаємопов'язані й дотичні до поняття «стадія». Якщо поняття «стадія», як правило, пов'язане із циклічно здійснюваним процесом, то поняття «етап» і «фаза» повинні використовуватися для визначення просторово-часових

меж та послідовності певних операцій у процесах, що розвиваються не циклічно. Отже, ці терміни повинні використовуватися для виокремлення просторово-часових меж і послідовності дій у середині однієї стадії [6, с. 125].

На основі аналізу юридичної літератури можна дійти висновку, що стадія є динамічним явищем, яке не має сталої форми і складається з ряду етапів, які в певній мірі окреслюють послідовність вчинення процесуальних дій у праві та їх просторово-часові межі конкретної стадії. Таким чином етап слід розглядати саме як частину певної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Також можна підсумувати, що самостійність кожної стадії обумовлена певними критеріями: конкретні завдань і функції, що притаманні тільки одній стадії; система юридичних фактів, які безпосередньо забезпечують перехід від однієї стадії до другої; специфічність правового положень учасників провадження; специфічність здійснюваних операцій і характер юридичних наслідків; особливості закришених у певному процесуальному акті (документі) кінцевих матеріально-правових результатів [7, с. 45]. Проте метою кожної стадії є вчинення необхідної в кожному конкретному випадку кількості дій спрямованих на встановлення об'єктивної істини по справі.

Крім того, попри єдині правила провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх реалізація відрізняється специфікою залежно від суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності. Наприклад, одні органи розглядають справи колегіально, інші – одноосібно, деякі не беруть участі у виконанні винесених постанов, інші – роблять це в обов'язковому порядку [8, с. 20].

У зв'язку з цим буде доцільним зупинитися на кожній стадії окремо. Первинним етапом адміністративного розслідування є порушення адміністративної справи. КУпАП не визначає, що саме є моментом порушення адміністративної справи вимагаючи лише встановлення уповноваженими суб'єктами наявності ознак складу адміністративного правопорушення. Крім того, в науці спірним є і питання щодо визначення приводу та підстав для підстав порушення справи. Так, з точки зору О.В. Кузьменко приводами до порушення справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою [9, с. 283]. Також автор звертає увагу на те що безпосереднє виявлення як привід має характерні особливості, а саме:

а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю;

б) припущення щодо проступку виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і в разі не підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростовувати його прийняттям будь-якого спеціального документа;

в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом [10, с. 206–207]. Так, приводами до порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах Національної

поліції може бути інформація отримана з: – заяв потерпілих, очевидців, причому як письмових, так і усних; – рапортів поліцейських, протоколів та актів членів громадських формувань з охорони громадського порядку; – матеріалів засобів масової інформації; – повідомлень судових, прокурорських працівників, адміністрації підприємств, установ, організацій тощо. – а також при безпосередньому сприйнятті (виявленні) факту неправомірної поведінки суб'єктом адміністративної юрисдикції [11, с. 27].

Підставою для порушення провадження про адміністративне правопорушення є достатні дані, які переконливо свідчать про наявність ознак проступку [12, с. 75].

Слід зазначити, що на сьогоднішній день існують різні думки щодо визначення часу початку провадження. Так, ряд науковців притримуються позиції, що початок порушення справи безпосередньо пов'язаний з моментом складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Наприклад, згідно з позицією Ю.П. Битяка, на стадії порушення справи основним моментом, який фіксує порушення справи, є складення протоколу [13, с. 202]. Таку позицію Підтримують О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, стверджуючи, що «складання протоколу – це одночасно і порушення адміністративної справи» [14 с. 178]. Проте така позиція є нелогічною, оскільки значна кількість процесуальних дій, в такому випадку, взагалі залишається за межами провадження. Такий підхід підтримує і О.В. Терещук, який зазначає, що процесуальним моментом порушення справи є момент складання протоколу або реєстрації інформації про проступок [15, с. 13].

Проте на думку О. А. Банчука початком адміністративно-деліктного провадження слід вважати не складення формального протоколу, а момент отримання інформації про вчинення порушення, самостійного виявлення ознак діяння чи вчинення певних дій щодо особи [16, с. 222].

Однак ряд дій, які, до речі мають своє процесуальне оформлення, вчиняються до початку складення протоколу про адміністративне правопорушення. В такому разі не зовсім зрозумілим на підставі чого вони вчиняються? Підтвердженням цього виступає можливість фіксації ряду процесуальних дій, таких як вилучення речей, особистий огляд, огляд речей чи документів, відсторонення водія від керування транспортним засобом в протоколі про адміністративне правопорушення. Це свідчить про те, що складення протоколу про адміністративне правопорушення аж ніяк не може бути початком самого провадження. І початок провадження збігається з моментом реєстрації інформації про факт вчинення правопорушення.

Для вирішення питання про відкриття провадження необхідно здійснити ряд заходів щодо:

- а) виявлення події адміністративного правопорушення та фіксації обставин, за яких його вчинено;
- б) встановлення особи, що звинувачується у вчиненні правопорушення;
- в) збору доказів та оформлення матеріалів справи;
- г) визначення підвідомчості та передання справи суб'єкту, уповноваженому на її вирішення.

Слід відзначити, що початок провадження у справах про адміністративні правопорушення не є настільки формалізованим, як, приміром, відкриття провадження в адміністративній або цивільній справі, яке оформлюється винесенням окремого судового рішення – ухвали.

В той же час, на даній стадії вчиняються і ряд інших дій, таких як:

- 1) встановлення ознак правопорушення;
- 2) доставлення правопорушника;
- 3) встановлення особи правопорушника (прізвище, ім'я, по батькові, вік, місце проживання);
- 4) прийняття рішення про порушення справи; оформлення рішення про порушення справи;
- 5) збирання доказів (пояснення осіб, що мають причетність до вчинку, і свідків, висновки спеціалістів, покази технічних приладів тощо);
- 6) встановлення даних, що характеризують особу правопорушника (попередні протиправні вчинки та їх наслідки, місце роботи, сімейний стан і стан здоров'я, джерела існування тощо);
- 7) процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю тощо [16, с. 55].

В зв'язку з цим С. С. Гнатюк вважає за доцільне використання терміну «дізнання» замість відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення, що найбільш повно відобразить зміст даної стадії [16, с. 55]. При цьому автор дану стадію поділяється на етапи, що становлять групи взаємопов'язаних дій. До них слід віднести:

1) попереднє адміністративне розслідування (дізнання): виявлення та припинення правопорушення, фіксація слідів на місці події, опитування очевидців, встановлення свідків, доставляння підозрюваного; 2) розслідування: складання протоколу, відбирання пояснень, вилучення речей та документів (збір доказів), особистий огляд, медичне освідчування, проведення експертизи, фіксація результатів розслідування у процесуальних документах;

3) передача справи за підвідомчістю для розгляду: формування матеріалів справи та виконання вимог діловодства щодо документообігу в органах публічної влади [16, с. 57].

Закон висуває чіткі вимоги до вчинення окремих процесуальних дій. Так, КУпАП дає визначення доказів та їх джерел. Отже, доказами в справі про адміністративне правопорушення, є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [17]. Між тим, на нашу думку, слід було б в КУпАП закріпити вимоги до належності доказів та їх допустимості, а також визначити перелік доказів що не підлягають доказуванню.

Слід звернути увагу і на складання протоколу про адміністративне правопорушення. Відповідно до вимог чинного законодавства він має бути складений уповноваженими на те особами перелік яких визначає КУпАП. У разі порушення вимоги законодавця такий протокол буде вважатися недопустимим доказом і матеріали справи будуть повернуті на доопрацювання. Проте, на сьогоднішній день при складанні протоколу про адміністративні

правопорушення допускаються ряд порушень, серед яких можна виокремити: складення протоколу не уповноваженою особою, невірна кваліфікація вчиненого особою діяння, неналежне розкриття об'єктивної сторони правопорушення, не достатньо даних про свідків правопорушення, відсутність підписів свідків, правопорушника чи, навіть, особи, що склала протокол.

Безперечно, будь-яке порушення вимог встановлених для оформлення протоколу про адміністративне правопорушення призводить до неможливості використання даного доказу при розгляді справи. Крім того, можливо в подальшому ми дійдемо до такого рівня розвитку всіх суспільних інституцій, що будь-яке порушення процесуальних норм з боку уповноважених суб'єктів, буде автоматично виключати можливість притягнення особи, що скоїла правопорушення до відповідальності.

Проте максимальній конкретизації обставин вчинення адміністративного правопорушення перешкоджає і сама форма протоколу. Так, бланк протоколу про адміністративне правопорушення не дозволяє належним чином описати об'єктивну сторону правопорушення, зазначити інформацію про особу, що його склала, викласти зауваження до протоколу. З таких ситуацій є, як правило, два виходи. Перший – уповноважена особа максимально стисло, використовуючи скорочення викладає необхідну інформацію. В іншому випадку, уповноважена особа розкриваючи, наприклад, інформацію змушена виходити за відведені граfi, при цьому заповнюючи протокол дрібним і часто не розбірливим почерком.

Разом з тим, слід пам'ятати про випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається. Так, відповідно до КУпАП (ст. 258) протокол про адміністративне правопорушення не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису). Також протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення [17].

Відтак, можна стверджувати, що структура стадії відкриття провадження не є сталою і залежить від виду правопорушення та суб'єкта, що розглядатиме справу. В окремих випадках буде застосований про спрощений порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, коли на місці вчинення правопорушення виноситься одразу постановова.

Однак, не зважаючи на випадки поглинання однієї стадії іншою, можна говорити, що всі стадії адміністративного провадження нерозривно пов'язані між собою та мають взаємообумовлений зв'язок. В кожному конкретному випадку прослідковується динамічний процес, який передбачає максимальну реалізацію процесуальних дій, що являються підставою реалізації наступної стадії. Кінцевим етапом на стадії відкриття провадження, на нашу думку, є складення супровідного листа про передачу матеріалів справи за підвідомчістю. Слід зазначити, що законодавець не конкретизує форму даного процесуального документу. Також КУпАП чітко не визначає

строки передачі матеріалів за підвідомчістю. Доцільно було б визначити, що матеріали мають бути передані за підвідомчістю протягом трьох робочих днів, за аналогією передачі матеріалів пов'язаних з вчиненням порушень вимог антикорупційного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьДУВС, 2011. 156 с.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Х.: Право, 2000. 520 с.
3. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навчальний посібник Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
4. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. К.: Атіка, 2006. 478 с.
5. Теория юридического процесса / Бенедик И.В., Горшенев В.М., Крупин В.Г., Мельников Ю.И., и др.; под общ. ред. В.М. Горшенева. Х.: Вища шк., Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. 192 с.
6. Теория юридического процесса / Бенедик И.В., Горшенев В.М., Крупин В.Г., Мельников Ю.И., и др.; под общ. ред. В.М. Горшенева. Х.: Вища шк., Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. 192 с.
7. Завальний М. порушення справи про адміністративне правопорушення як етап адміністративного розслідування// Право і безпека. №5/4.2006. С.45-48.
8. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : Навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури». 2016. 336 с.
9. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 352 с.
10. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративно-процесуального права: монографія. Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. 232 с.
11. Голосніченко І.П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення // Право України. 2003. № 7. С. 73-77.
12. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Х.: Право, 2000. 520 с.
13. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учебник. Х.: Изд-во НУВД, 2001. 352 с.
14. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н.: спец. 12.00.07. О., 2000. 20 с.
15. Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. К.: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
16. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьДУВС, 2011. 156 с.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х.

Панасюк О. В. Актуальні аспекти відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення

Стаття присвячена дослідженню здійснення провадження у справах про адміністративні проступки. Проаналізовано стадію відкриття провадження. Визначено етапи даної стадії та проаналізовано окремі процесуальні дії, що структура стадії відкриття провадження не є сталою і залежить від виду правопорушення та суб'єкта, що розглядатиме справу.

Ключові слова: провадження, провадження в справах про адміністративні правопорушення, стадія відкриття провадження, протокол про адміністративне правопорушення, докази, суб'єкти провадження в справах про адміністративні проступки.

Панасюк А. В. Актуальные аспекты открытия производства по делу об административном правонарушении

Статья посвящена исследованию осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Проанализированы стадии открытия производства. Определены этапы данной стадии и проанализированы отдельные процессуальные действия. Сделан вывод, что структура стадии открытия производства не является постоянной и зависит от вида правонарушения и субъекта, рассматривать дело.

Ключевые слова: производство, производство по делам об административных правонарушениях, стадия открытия производства, протокол об административном правонарушении, доводы, субъекты производства по делам об административных правонарушениях.

Panasyuk O. Actual aspects of opening proceedings in the case of an administrative offense

The article is devoted to the study of the implementation of proceedings in cases of administrative offenses. The stage of initiating proceedings is analyzed. The stages of this stage are determined and separate procedural actions are analyzed. It is concluded that the structure of the stage of initiating proceedings is not stable and depends on the type of offense and the subject who will consider the case.

Keywords: proceedings, proceedings in cases of administrative offenses, stage of opening proceedings, protocol on administrative offenses, evidence, subjects of proceedings in cases of administrative offenses.