

УДК 342.9

К.Л. БУГАЙЧУК, канд. юрид. наук, доц.,
Харківський національний університет
внутрішніх справ

ПОРУШЕННЯ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Ключові слова: адміністративне правопорушення, порушення справи

Вирішення державними органами завдань у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями безпосередньо залежать від якості здійснення юрисдикційних проваджень, які є частиною адміністративного процесу, що визначає необхідність і перспективу їх подальшого дослідження як у теоретичному, так і в практичному плані. Сучасна адміністративно-правова наука визначає юрисдикційні адміністративні провадження як провадження, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори. Іншими словами, цей вид адміністративних проваджень має місце тоді, коли йдеться про вирішення справ, в основі яких є порушення норм права [1, с.271].

Провадження в справах про адміністративні правопорушення найбільш регламентований і досліджений вид юрисдикційних адміністративних проваджень. Його проблеми, зокрема, стосовно місця в адміністративному праві, постійно перебували в центрі уваги вчених-адміністративістів [2-6], проте деякі питання щодо його здійснення не врегульовані чинним законодавством України, що створює перепони для всебічного забезпечення прав і свобод громадян, вирішення справи відповідно до принципів законності та оперативності, притягнення правопоруш-

ника до відповідальності, усунення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення.

Метою цієї праці є дослідження етапу порушення справи про адміністративний проступок у рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення на підставі порівняльного аналізу законодавства України, Росії, Казахстану та Білорусії. Вибір цих країн не випадковий, адже фахівці в галузі порівняльного правознавства стверджують, що Україна (як і інші республіки колишнього Союзу РСР) входить у романо-германський тип правової системи на правах особливого європейського різновиду [7, с.569]. Цієї ж точки зору дотримуються російські вчені, наголошуючи на тім, що сучасна правова система України входить у романо-германську правову сім'ю, утворюючи в ній разом із правовими системами Росії й інших республік СНД самостійну "євразійську" групу [8, с.857]. Новизна статті полягає в пропозиціях щодо вдосконалення чинного законодавства України про адміністративну відповідальність.

Узагальнюючи наукові праці в галузі адміністративного права, можна визначити наступну структуру провадження в справах про адміністративні правопорушення:

1. Адміністративне розслідування (порушення справи про адміністративне правопорушення і попереднє з'ясування її обставин).
2. Розгляд справи та винесення постанови.
3. Оскарження або опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення.
4. Виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення [5, с.334; 9, с.302; 10, с.17; 11, с.226].

У цьому аспекті, на нашу думку, слушною є точка зору О.І. Миколенка щодо розмежування понять "порушення провадження про адміністративне правопорушення" та "порушення справи про адміністративне правопорушення". Він зазначає, що під порушенням

провадження по справах про адміністративні правопорушення варто розуміти перші дії, які здійснюють компетентні органи адміністративної юрисдикції (посадові особи) в рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення, після того, як їм стала відома інформація про подію адміністративного проступку. Звідси випливає, що порушення справи в рамках провадження по справах про адміністративні правопорушення варто розглядати як один з етапів цього провадження, який визначає початок дій, спрямованих на остаточну фіксацію обставин справи, що підтверджують вину правопорушника і наявність всіх елементів і ознак, що характеризують склад конкретного адміністративного проступку і, як акт застосування норм процесуального права, що дає можливість подальшого руху справи в порядку провадження по справах про адміністративні правопорушення [12, с.178-179].

Тому, на нашу думку, назву першої стадії варто визначити як "Порушення провадження в справі про адміністративний проступок" з наступною структурою:

1. Встановлення фактичних обставин події.
2. Порушення справи про адміністративний проступок (правопорушення).
3. Процесуальне оформлення матеріалів справи про адміністративний проступок.
4. Направлення матеріалів справи про адміністративний проступок за підвідомчістю.

Відповідно до чинного законодавства України про адміністративну відповідальність, процесуальний момент порушення справи про адміністративне правопорушення не визначений. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко говорять про те, що, як правило, ним вважається складання протоколу про адміністративне правопорушення відповідно до ст.254 КУпАП [9, с.302].

О.М. Бандурка та М.М. Тищенко також зазначають, що складання протоколу – це є одночасно і порушенням адміністративної

справи, і важливим етапом з'ясування фактичних обставин неправомірної поведінки особи, її характеристики і збору доказів винності особи [13, с.167]. Ця точка зору підтримується російським правником Ю.М. Козловим: "...справа про адміністративне правопорушення вважається порушеною з моменту складання протоколу про його вчинення або винесення прокурором постанови про порушення адміністративного провадження" [14, с.109].

На відміну від чинного законодавства України, закони Росії, Білорусії та Казахстану чітко визначають момент порушення справи про адміністративне правопорушення.

Так, згідно з ч.4 ст.28.1 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення, справа про адміністративне правопорушення вважається порушеною з моменту:

- складання протоколу огляду місця вчинення адміністративного правопорушення;
- складання першого протоколу про застосування заходів забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення;
- складання протоколу про адміністративне правопорушення або винесення прокурором постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення;
- винесення ухвали про порушення справи про адміністративне правопорушення при необхідності проведення адміністративного розслідування, передбаченого чинним КпАП РФ (необхідність проведення адміністративного розслідування встановлюється в справах про адміністративні правопорушення антимонopolного законодавства, законодавства про рекламу, в галузі дорожнього руху та транспорту, пожежної безпеки тощо);
- оформлення попередження або з моменту накладення адміністративного штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення у випадку, якщо відповідно до КпАП РФ протокол про адміністративне правопорушення не складається;

- винесення постанови в справі про адміністративне правопорушення у випадках виявлення адміністративного правопорушення в галузі дорожнього руху та зафіксованого із застосуванням працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів [15].

Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Казахстан визначає, що справа про адміністративне правопорушення вважається порушеною з моменту складання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення або винесення прокурором постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення, а також з моменту оголошення суддею (судом) про встановлення факту прояву неповаги до суду з боку присутньої в процесі особи в ході судового розгляду [16].

Процесуально-виконавчий Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь в статті 9.5 встановлює, що адміністративний процес (встановлений цим кодексом порядок діяльності його учасників в справі про адміністративне правопорушення) вважається розпочатим з моменту:

- складання протоколу про адміністративне правопорушення;
- складання протоколу про процесуальну дію;
- винесення постанови про заходи забезпечення адміністративного процесу;
- винесення постанови про накладення адміністративного стягнення у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається [17].

Окрім вищезазначеної проблеми, в законодавстві України не визначені приводи та підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення.

Дослідження цього питання в нашій країні ми можемо знайти тільки в науковій літературі. Так, А.Т. Комзюк зазначає, що єдиною фактичною підставою порушення провадження є наявність в діянні особи складу адміністративного проступку. Проте самої ли-

ше фактичної підстави недостатньо 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 адміністративний проступок має бути ще й привід. Такими приводами в КпАП слід визнати: звернення (письмові або усні) громадян; повідомлення посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; повідомлення засобів масової інформації; повідомлення об'єднань громадян; безпосереднє виявлення проступку уповноваженою посадовою особою. Закріплення в КпАП звернення громадян як приводу до порушення провадження стане однією з гарантій того, що їх права будуть захищені [5, с.336]. Таку ж класифікацію можна зустріти в працях В.К. Колпакова [9, с.303].

Проте, стаття 9.1 ПВ КпАП Республіки Білорусь визначає приводами до початку адміністративного процесу заяву фізичної особи; повідомлення посадової особи державного органа, громадського об'єднання, іншої організації; безпосереднє виявлення ознак адміністративного правопорушення судом, органом, що веде адміністративний процес. Підставами для початку адміністративного процесу за законодавством Білорусі є достатні дані, що вказують на ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого статтею Особливої частини Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, якщо при цьому відсутні обставини, що виключають адміністративний процес [17].

КпАП Республіки Казахстан до приводів для порушення справи про адміністративне правопорушення відносить безпосереднє виявлення уповноваженою посадовою особою факту вчинення адміністративного правопорушення; матеріали, що надійшли з правоохоронних органів, а також інших держав-

них органів, органів місцевого самоврядування; повідомлення або заяви фізичних і юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації; показання сертифікованих спеціальних контрольно-вимірвальних технічних засобів і приладів спостереження і фіксації правопорушення, що пройшли метрологічну перевірку, фото-відео-апаратури, що фіксують вид, час, швидкість і напрямок руху транспортних засобів, що дозволяють вірогідно встановити факт порушення й особу порушника. Підставою ж для порушення справи про адміністративне правопорушення є наявність достатніх даних, що вказують на ознаки адміністративного правопорушення [16].

Законодавство Росії говорить, що причинами до порушення справи про адміністративне правопорушення є безпосереднє виявлення посадовими особами, уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення, достатніх даних, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення; матеріали, які надійшли з правоохоронних органів, а також з інших державних органів, органів місцевого самоврядування, від громадських об'єднань, що містять дані, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення; повідомлення і заяви фізичних і юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації, що містять дані, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення (за винятком адміністративних правопорушень, передбачених частиною 2 статті 5.27, статтями 14.12, 14.13 чинного Кодексу); фіксація адміністративного правопорушення в області дорожнього руху працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, або засобами фото- і кінозйомки, відеозапису; підтвердження даних, що містяться в повідомленні або заяві власника (власників) транспортного засобу про те, що у випадках, передбачених пунктом 4 цієї ча-

стини, транспортний засіб знаходився у володінні або в користуванні іншої особи; повідомлення і заяви власника майна унітарного підприємства, органів управління юридичної особи, арбітражного управляючого, а при розгляді справи про банкрутство - зборів (комітету) кредиторів [15].

Засновуючись на вищевикладеному матеріалі можна зазначити, що законодавством Росії, Білорусі та Казахстану більш якісно врегульовані питання щодо приводів та підстав порушення справи про адміністративне правопорушення та процесуального початку провадження в справі про адміністративне правопорушення, що дає змогу чітко регламентувати строки складання протоколу про адміністративне правопорушення, інших процесуальних документів та направлення адміністративної справи за підвідомчістю для подальшого розгляду.

Закріплення цих заходів у чинному законодавстві України теж буде мати позитивні наслідки, зокрема, буде сприяти оперативності провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке в науковій літературі визначено як основний його принцип.

Зважаючи на вищевикладене, вважається за доцільне запропонувати основні напрямки вдосконалення чинного законодавства України про адміністративну відповідальність:

1. Визначити в чинному КУпАП наступні приводи порушення справи про адміністративні правопорушення:

- безпосереднє виявлення уповноваженими особами факту вчинення адміністративного правопорушення;

- отримання уповноваженою особою матеріалів з правоохоронних органів, а також з інших державних органів, органів місцевого самоврядування, від громадських об'єднань, що містять дані, які вказують на наявність події адміністративного правопорушення;

- повідомлення і заяви фізичних і юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації, що містять дані, які вка-

зують на наявність події адміністративного правопорушення.

2. Закріпити окремою статтею в чинному КУпАП чи частиною відповідної статті процесуальні моменти порушення справи про адміністративне правопорушення, до яких слід віднести:

- складання протоколу огляду місця вчинення адміністративного правопорушення;

- складання протоколів про застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення (ст.259, 263-265 КУпАП);

- складання протоколу про адміністративне правопорушення;

- винесення постанови про накладення адміністративного стягнення у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається;

- винесення прокурором постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення (ст.24 Закону України "Про прокуратуру").

ЛІТЕРАТУРА

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. - К., 2008. – 624 с.

2. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. - Х. : Право, 2000. - 520 с.

3. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій [для студентів юрид. вузів та факультетів] / Л. В. Коваль. - 3-є вид. - К. : Вентурі, 1998. - 208 с.

4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 1999. - 733 с.

5. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. - Х., 2002. – 408 с.

6. Остапенко О. І. Адміністративна

деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О. І. Остапенко. - Львів, 1995. - 312 с.

7. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 569 с.

8. Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник. – 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев. – М: Издательство НОРМА, 2003. - 857 с.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.

10. Бахрах Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях : (пособие для слушателей народных университетов) / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. - М. : Знание, 1989. - 96 с.

11. Административное право Украины : учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. - 2-е изд., перераб. и доп. - Харьков : Право, 2003. - 576 с.

12. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / А. И. Миколенко. - Х. : Одиссей, 2004. - 272 с.

13. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. - К. : Изд-во «Література», 2001.

14. Козлов Ю. М. Административное право: Учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юристь, 1999. – 109 с.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, по состоянию на 30 июля 2008 г.

16. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, по состоянию на 24 июня 2008 г.

17. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, по состоянию на

25 октября 2007 г. [Электронный ресурс]. - | org/bykodeks.htm.
Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bykodeks.htm>.

Бугайчук К. Л. Порушення справи про адміністративне правопорушення: порівняльно-правовий аналіз / К. Л. Бугайчук // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 71-76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08bklpap.pdf>

Досліджено етап порушення справи про адміністративний проступок у рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення на підставі порівняльного аналізу законодавства України, Росії, Казахстану та Білорусії. Надано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України про адміністративну відповідальність.

Бугайчук К.Л. Возбуждение дела об административном правонарушении: сравнительно-правовой анализ

Исследован этап возбуждения дела об административном проступке в рамках производства в делах об административных правонарушениях на основе сравнительного анализа законодательства Украины, России, Казахстана и Белоруссии. Представлены предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины об административной ответственности.

Bugajchuk K.L. Excitation of an Affair about an Administrative Offence: The Rather-Legal Analysis

The stage of excitation of an affair about administrative offence is investigated within the framework of manufacture in affairs about administrative offences on the basis of the comparative analysis of the legislation of Ukraine, Russia, Kazakhstan and Byelorussia. Offers on improvement of the current legislation of Ukraine about administrative responsibly are submitted.

Форум права