
ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 342.9

І.Л. Бородін

Правозастосовна практика на стадії порушення справи про адміністративний проступок

На зміст адміністративного процесу існують різні погляди вчених-правознавців: від несприйняття [1, с. 70], до визнання поряд з цивільним і кримінальним [2] з указівкою на те, що на практиці він знаходить свій прояв у межах самостійних процесуальних інститутів [3, с. 41-42].

Окремим інститутом адміністративного процесу є адміністративно-деліктне провадження, яке «формується у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності» [4, с. 93] або як «заходи, що спрямовані на притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності» [5, с. 167].

Правила вирішення справ про адміністративні правопорушення встановлені КУпАП є «процесуальною діяльністю... щодо встановлення об'єктивної істини по справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства» [6, с. 389].

Справи про адміністративні правопорушення (проступки) розглядаються поетапно – за стадіями. Першою є стадія порушення справи. Необхідність удосконалення всіх процедур цього виду

© І.Л. Бородін, 2006

провадження (особливо його початку) є одним із завдань адміністративного права як науки. Воно впливає передусім із завдань забезпечення конституційних прав та свобод людини та громадянина, які згідно з Основним законом держави (ст.3) є найвищою соціальною цінністю.

Якісна підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення (проступок) є передумовою виконання завдань законодавства про адміністративне правопорушення (проступок). Відповідно до ст. 1 завданнями Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій, встановленого порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання приписів Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумісного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Ця стаття дає загальну характеристику всього кола об'єктів протиправного посягання адміністративного проступку. Крім того, вона орієнтує правоохоронні органи не тільки на застосування заходів примусу до правопорушників, а й на активну виховну та профілактичну роботу, підвищення рівня свідомості громадян, їх участі у недопущенні правопорушень.

За ст. 245 КУпАП завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють виникненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Викладені у статті завдання пов'язані з реалізацією конституційного принципу законності. Крім того, провадження у справі про адміністративне правопорушення (проступок) має забезпечувати точне застосування матеріальних та процесуальних норм. Відступати від встановлених законом приписів про адміністративну відповідальність за проступки не можна. Основовані органи та посадові особи мають право застосувати

заходи впливу лише в межах своєї компетенції у повній відповідності до закону.

Названа початкова стадія провадження у справах про адміністративні провадження (проступки) в науці адміністративного права отримала назву адміністративного розслідування [7, с. 18], або порушення справи про адміністративний проступок [8, с. 184]. В процесі попередньої підготовки у справах про адміністративні проступки проводиться комплекс адміністративно-процесуальних дій. Їх завданням є встановлення факту протиправного діяння (дії, бездіяльності), його фіксація, визначення необхідних доказів у справі, вирішення питання про направлення справи для розгляду її по суті до органу (посадовій особі), що має право приймати рішення про застосування передбачених законом адміністративних стягнень.

Від повноти та об'єктивності попередньої правової оцінки факту адміністративного проступку та обставин, що стали причиною його скоєння, залежить, наскільки вірно буде дана юридична кваліфікація протиправної поведінки правопорушника, а отже – обґрунтованість і справедливість прийнятого рішення (постанови) за справою. В сукупності зазначені фактори є основою ефективності реалізації законодавства про адміністративні проступки, його виховного та профілактичного значення.

У правозастосовчій практиці під час вирішення справ про адміністративні проступки виникає багато питань, досі не врегульованих чинним законодавством. Одним із основних є питання про терміни попередньої підготовки справи. Так, встановлено, що адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а у разі тривалого правопорушення – два місяці з першого дня його вчинення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше ніж через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття (ст. 38 КУпАП).

Ця стаття визначає строки давності для притягнення до адміністративної відповідальності та застосування адміністративного примусу, тобто строки, після завершення яких

накладення адміністративних стягнень неможливе. Встановлення такого відносно короткого терміну щодо накладення адміністративних стягнень викликане тим, що ефективність заходів, які застосовуються за скоєння адміністративного проступку, зростає, якщо призначення та виконання таких заходів максимально наближене до моменту скоєння адміністративного проступку.

Що стосується терміну розгляду справ про адміністративні правопорушення, то вони більш короткі: справи про адміністративні правопорушення розглядаються в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), управленим розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (ч. I ст. 277). Згідно з ч. II ст. 277 КУпАП для розгляду справ про деякі адміністративні правопорушення встановлено скорочений термін – одна доба, триденний, п'ятиденний, семиденний термін.

Аналіз змісту вказаних статей свідчить про необхідність на законодавчому рівні визначити єдиний термін підготовки справ до розгляду з дня їх отримання компетентним органом (посадовою особою). Це дозволить уникнути зволікання у процесі попередньої підготовки справи про адміністративний проступок.

Невизначення термінів попередньої підготовки справи про адміністративний проступок впливає на зміст повноважень органу (посадової особи), наділеного адміністративно-юрисдикційним правом складання протоколу про адміністративний проступок. Саме зі складання протоколу починається розгляд справи. Протокол про адміністративне правопорушення (проступок) вчені-адміністративісти називають основним процесуальним документом на стадії порушення справи [9, с. 85], процесуальним документом, що юридично оформлює стадію порушення справи [8, с. 184].

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення секретно не визначає процедури складання протоколу, не секретизує повноваження посадових осіб, наділених правом його складати. Крім того, ст. 255 КУпАП містить досить абстрактну вказівку на те, що протоколи про адміністративні правопорушення складають уповноважені на те особи. Разом з тим, законодавець тут є непослідовним. В одних випадках він точно вказує на особу, яка має право складати протокол, в інших – це уповноважені посадові особи того чи іншого органу (охорони

здоров'я, залізничного транспорту і т.ін.). Тому в останньому випадку виникає необхідність звертатися до відомчих нормативних актів, адже саме там вказується конкретно, хто наділений правом складати протокол. Такого роду повноваження мають підтверджуватися посвідченням. При цьому необхідно враховувати, що відомчих нормативних актів досить багато, вони не систематизовані, що ускладнює їх застосування.

Таким чином, у новому Кодексі України про адміністративні проступки, на наш погляд, слід конкретно встановити, хто з посадових осіб має право складати протоколи про адміністративний проступок, а також встановити їх повноваження в процесі його складання. Крім того, в нормативному порядку необхідно вирішити питання про відповідальність у разі складання протоколу особами, яким таке право не надане.

Протокол про адміністративне правопорушення (проступок) може і не складатися. Випадки, коли він не складається, визначаються ч. І. ст. 258 КУпАП. Якщо ж порушник оспорує стягнення, накладене на нього за вчинення правопорушення (проступку), передбаченого частиною першою цієї статті, то складається протокол про адміністративне правопорушення (ч. II ст. 258).

Законодавство про адміністративні правопорушення не визначає кількість екземплярів протоколів про адміністративне правопорушення (проступок), які необхідно складати. Правозастосовна практика свідчить, що в окремих випадках необхідно складати не менше двох екземплярів таких протоколів. Необхідність другого екземпляру виникає якщо, наприклад, необхідно вирішувати питання про відшкодування матеріальних збитків у цивільно-правовому порядку або у разі скоєння однією особою двох чи більше правопорушень (проступків), які в плані прийняття рішення підвідомчі різним органам (посадовим особам). У разі скоєння адміністративного проступку (проступків) декількома особами протокол також необхідно складати щодо кожного правопорушника окремо. Це дасть можливість більш повно відобразити інформацію про кожного з учасників проступку, ступінь провини, а також обставини його скоєння, роль кожного у протиправній поведінці. Врешті-решт, наявність найбільш повної інформації необхідна для прийняття рішення за справою про

адміністративне правопорушення (проступок) з урахуванням принципу індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Разом з тим, очевидно, немає необхідності вести окрему справу за кожного правопорушника, адже це буде дублюванням документів, що негативно вплине на якість та оперативність підготовки справи про адміністративне правопорушення (проступок).

Протокол про адміністративне правопорушення (проступок) – це процесуальний документ, який має важливе значення у процесі доказування у справі про адміністративне правопорушення (проступок). Це зумовлює підвищену увагу до його складання, тут мають бути об'єктивно відображені всі обставини справи.

На стадії порушення справи про адміністративний проступок від час складання протоколу вирішується питання про правову кваліфікацію протиправної дії (бездіяльності) особи, яка починається з вибору статті особливої частини КУпАП. П.Е. Недбайло стверджує, що правозастосовний процес починається з вибору норми, згідно з якою кваліфікуються факти, тобто рухається від норм до життєвих фактів [10, с. 221].

Юридичну класифікацію протиправної дії (бездіяльності) вкладає в основу вибору органу (посадової особи), якому буде повідомлена справа про адміністративне правопорушення (проступок) щодо її розгляду та прийняття рішення. Саме тому у протоколі про адміністративне правопорушення (проступок) необхідно максимально точно фіксувати всі обставини скоєння проступку і поєднувати їх з матеріалами, зібраними в процесі попередньої підготовки справи до розгляду: актами експертизи, довідками про перевірку за обліками правопорушників в ОВС, поясненнями свідків, потерпілого, правопорушника та іншими матеріалами. В той же час у протоколі про адміністративний проступок не можна допускати загальних фраз стосовно кваліфікації заподіяного.

Відповідно до ст. 256 КУпАП у протоколі про адміністративне правопорушення (проступок) зазначаються: дата і місце його складання, посада, прізвище, ім'я по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу порушника; місце, час вчинення, сутність адміністративного правопорушення; нормативний акт,

який передбачає відповідальність за це правопорушення; прізвище, адреси свідків і потерпілих, якщо вони відомі; пояснення порушника; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, це також зазначається в протоколі.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення (проступок); за наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також цими особами.

У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право надати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови поставити підпис.

У ході складання протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені ст. 268 цього Кодексу, про що робиться відмітка у протоколі.

Крім зазначеної у ст. 256 КУпАП інформації, у протоколі про адміністративне правопорушення (проступок) може міститися інформація, яка також має важливе значення для виявлення причин та умов скоєння адміністративного проступку, а саме:

- вік особи, яка притягується до адміністративної відповідальності;
- місце народження особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, та місце її мешкання;
- документи, що посвідчують особу, яка притягується до адміністративної відповідальності;
- чи притягувалась особа до адміністративної відповідальності раніше;
- обтяжливі та пом'якшуючі вини обставини скоєння адміністративного правопорушення (проступку);
- сімейний стан особи, що притягується до адміністративної відповідальності;
- розміри завданих матеріальних та моральних збитків у результаті скоєння адміністративного правопорушення (проступку);
- зміст заяв та клопотань особи, яка скоїла правопорушення, потерпілих чи їх представників.

На стадії порушення справи про адміністративний проступок і в ході попередньої підготовки органи та посадові особи зобов'язані забезпечити реалізацію принципу законності, встановленого ст. 7 КУпАП. Ніхто не може бути підданий заходам впливу в зв'язку з адміністративним проступком інакше ніж на підставах і в порядку, встановлених законом. Проведення у справі про адміністративний проступок здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного примусу проводиться в межах їх компетенції, у точній відповідності до закону.

Додержання вимог закону під час застосування заходів впливу за адміністративні проступки забезпечується систематичним контролем вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Вимога забезпечення законності включає в себе наявність законних підстав для застосування заходів адміністративного примусу та можливість їх реалізації в порядку, встановленому законом. Притягнення до адміністративної відповідальності можливе лише у тих випадках, коли наявні всі підстави, які засвідчують скоєння особою протиправних дій, перелік яких міститься в Особливій частині КУпАП чи іншому нормативному акті, що встановлює адміністративну відповідальність. За наявності таких підстав застосування заходів адміністративного примусу можливе лише за дотримання відповідної процедури.

Як впливає зі змісту статті, в інтересах зміцнення законності заходи адміністративного впливу застосовуються суто уповноваженими на те органами та посадовими особами, компетенцію яких окреслено законом.

Систематичний контроль з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорський нагляд, право на оскарження є юридичними гарантіями забезпечення вимог закону. Такий контроль передбачає розв'язання широкого кола питань, які стосуються правозастосовної практики в процесі реалізації адміністративно-процесуального законодавства.

1. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М.: Госюрисдат, 1961.
2. Кузьменко О. Адміністративний процес: сутність і структура // Право України – 2003. – №2. – С.25; Аминистративное право Украины: Учебник для студентов высш.учеб.заведений юрид. спец. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю.П. Битяк, В.В.Богуцкий, В.Н. Гаращук и др. / Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – С.204.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К: Факт, 2003.
4. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення: Монографія. – К.: Вища школа, 1975.
5. Битяк Ю.П., Зуй В.В.Административное право Украины: Учеб. пособие. – Х., 1999.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. -- К.: Юрінком Інтер, 2004.
7. Бахра Д. Телегин А. Административное расследование // Производство по делам об административных правонарушениях. – Свердловск, 1986.
8. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К., 1979.
9. Застрожная О.К. Советский административный процес. – Воронеж, 1985.
10. Недбайло П.Е. Прилежание советских правовых норм. – М., 1960.

Надійшла до редколегії 30.12.2005