



**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Миронюк Роман Вікторович

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО РОЗГЛЯДУ І ВИРІШЕННЯ
СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ОРГАНАХ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Науково-практичні рекомендації

*(для працівників органів внутрішніх справ, які уповноважені застосовувати
заходи адміністративної відповідальності)*

Дніпропетровськ
2013

Науково-практичні рекомендації схвалені на засіданні кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, Протокол № 2 від 6 вересня 2013 р.

РЕЦЕНЗЕНТИ

начальниккафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ доктор юридичних наук, доцент, полковник міліції **Т.П. Мінка;**

професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ доктор юридичних наук, професор **Д.В. Приймаченко**

Миронюк Р.В.

Особливості провадження щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ/ Р.В. Миронюк. – Д.: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2013. - 62 с.

На підставі аналізу чинного та перспективного законодавства України, наукових праць та практики діяльності органів внутрішніх справ викладено правові, теоретичні та організаційні засади їх діяльності щодо провадження по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення, що охоплюються межами їх адміністративно-деліктної юрисдикції.

Для посадових осіб органів внутрішніх справ, які уповноважені застосовувати заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

© ДДУВС, 2013
© Миронюк Р.В.

ЗМІСТ

Передмова	4
Розділ 1	
Місце органів внутрішніх справ в системі суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції.....	5
Розділ 2	
Особливості порушення та розслідування справи про адміністративне правопорушення.....	14
Розділ 3	
Особливості розгляду справи про адміністративне правопорушення.....	27
Розділ 4	
Особливості стадії позасудового (відомчого) перегляду справи про адміністративне правопорушення.....	46
Висновки.....	62

Передмова

Система органів адміністративно-деліктної юрисдикції є занадто розпорошеною, на сьогодні існує понад 40 органів які мають право притягувати до адміністративної відповідальності за правопорушення в різних сферах. Серед суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та виносити у них рішення, найбільшими повноваженнями наділені суди та органи внутрішніх справ (міліція).

Свідченням цьому є показники адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. Аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС у 2012 р. демонструє, що цим органом було винесено 6 млн 521 тис. постанов про накладення адміністративних стягнень, що становить 69 % від усіх постанов, що були винесені іншими органами адміністративної юрисдикції. Найбільш поширеними серед застосовуваних стягнень є: попередження – відносно 806 тис. 316 осіб (13,5 %); штраф – 5 млн 437 тис. 859 осіб (86,5 %)¹.

У 2011 р. відбулися позитивні зрушення в адміністративно-правозастосовній діяльності органів внутрішніх справ. Завдяки вжитим організаційним та практичним заходам досягнуто зменшення адміністративного тиску на населення, працівників міліції переорієнтовано на посилення боротьби зі злісними порушеннями чинного адміністративного законодавства, які безпосередньо впливають на стан злочинності і правопорядку в державі, прояви алкоголізму, наркоманії, поліпшено ефективність охорони громадського порядку та безпеки громадян, підвищено її профілактичний вплив на криміногенну ситуацію в містах, районах і регіонах держави, знижено рівень аварійності на дорогах. Майже наполовину скорочено число виявлених фактів незначних правопорушень.

За цей же рік працівниками міліції виявлено та припинено майже 10,5 млн. адміністративних правопорушень, що на 43,0 % менше, ніж у 2008–2010 рр. (понад 18,3 млн. порушень щорічно). Більшість із них припадає на Державтоінспекцію (дорожньо-патрульну службу) – 61,3 %, або понад 6,4 млн. правопорушень. Завдяки тому, що особовий склад Державної автомобільної інспекції був зорієнтований не на виявлення порушень, а на надання допомоги учасникам дорожнього руху, кількість виявлених ними порушень зменшилася більше ніж удвічі (2010 р. – 12,9 млн. порушень).

Дільничними інспекторами міліції виявлено майже 1,5 млн. (14,0 %) правопорушень, патрульно-постовою службою міліції – 751,0 тис. (7,2 %), працівниками підрозділів з питань громадянства, паспортної і імміграційної служби МВС України – 565,4 тис. (5,4 %), працівниками Державної служби охорони – 534,6 тис. (5,1 %), транспортною міліцією – 349,5 тис. (3,3 %),

¹Звіт про дотримання прав людини в Україні за 2012 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://photos.state.gov/libraries/ukraine/895/pdf/hrr_ukraine_2012.pdf.

понад 5 тис. (0,5 %) правопорушень виявлено працівниками дозвільної системи.

Все це свідчить, з однієї сторони про досить високу довіру громади в особі держави до органів внутрішніх справ, як суб'єктів здатних об'єктивно, всесторонньо та повно розглядати справи про адміністративні правопорушення та виносити законні рішення по ним, з іншої – про максимальні вимоги, які пред'являються до цього органу адміністративно-деліктної юрисдикції, діяльність якого не позбавлена вад, та знаходиться під пильним спостереженням громадськості.

З урахуванням вищезазначеного, своєчасною та науково обґрунтованою є необхідність дослідження правових, теоретичних та організаційних засад їх діяльності щодо провадження по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення.

Розділ 1

Місце органів внутрішніх справ в системі суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції

Очевидною є позиція більшості дослідників діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, відповідно до якої ОВС відносять до лідируючих суб'єктів, що наділені правом приймати владні акти, визначати рух і долю справи, тобто вправі здійснювати в процесуальній формі дії, що тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових матеріальних чи процесуальних відносин. Їх лідируюча позиція проявляється в тому, що вони самотійно, на власний розсуд, з урахуванням обставин справи та виходячи з норми закону оцінюють зібрані докази в справі та приймають рішення про застосування до осіб заходів адміністративного покарання, мають право, у випадках передбачених законом, самотійно складати протоколи про адміністративне правопорушення, здійснювати розслідування справи та застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративні покарання.

Провідна (лідируюча) позиція органів внутрішніх справ, як суб'єктів наділених найбільшими адміністративно-деліктними юрисдикційними повноваженнями зумовлена рядом підстав та особливостей, які доцільно навести нижче.

Завдання адміністративно-деліктної юрисдикції, в тому числі й міліції, у цілому відповідають завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення; останні в концентрованому вигляді закріплено у ст. 245 КУпАП, відповідно до якої такими завданнями 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 вчиненню адміністративних

правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Органи внутрішніх справ є спеціалізованою державною структурою, призначеною для безпосереднього здійснення державного управління в галузі внутрішніх справ. У свою чергу, міліція – це складова частина системи органів внутрішніх справ, які здійснюють державну виконавчу владу у сфері охорони громадського порядку в тому числі засобами притягнення осіб до адміністративної відповідальності¹.

У ст. 1 Закону України «Про міліцію» дається визначення міліції України як державного озброєного органу виконавчої влади, тому міліція, зважаючи на специфіку свого призначення, застосовує заходи впливу в більш широкому обсязі, ніж інші суб'єкти державного управління. Ця діяльність має державно-владний характер, вона здійснюється від імені держави відповідно до завдань, передбачених Законом України «Про міліцію»², Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011³, і виданих на виконання них наказів, статутів, положень, інструкцій МВС України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження працівників міліції регулюються КУпАП, спеціальними законами України (наприклад, Законом України «Про засади запобігання та протидії корупційним правопорушенням»), постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами Кабінету Міністрів України [258, с. 10].

Міліція наділена широким колом повноважень щодо здійснення адміністративно-деліктної юрисдикції, завдяки чому вона посідає особливе місце серед її суб'єктів. Ці повноваження закріплюються в першу чергу КУпАП, а також Законом «Про міліцію» та іншими законодавчими актами.

Зокрема, Закон «Про міліцію» передбачає право міліції накладати адміністративні стягнення чи передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів або об'єднань громадян, а також складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 11, пп. 7, 8). У ст. 12 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупційним правопорушенням» визначено повноваження міліції щодо складення протоколів про вчинення корупційних діянь або інших правопорушень, пов'язаних з корупцією⁴.

¹Науково-практичний коментар до Закону України «Про міліцію». – К.: Укр. акад. внутр. справ, 1996. – 144 с.

²Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

³Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011 — 2011 р., № 29, стор. 32, стаття 1222.

⁴Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - №40. - Ст.404.

У межах адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності ОВС (міліції) відповідно до ст. 11 Закону «Про міліцію» наділені компетенцією щодо: перевірки у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документів, що посвідчують їх особу, а також інших документів, необхідних для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію; виклику громадян і службових осіб у зв'язку з матеріалами, що перебувають в її провадженні, у разі ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу у встановленому законом порядку; затримання і тримання у спеціально відведених для цього приміщеннях: осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складання протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці, – на строк до трьох годин; осіб, які виявили непокору законній вимозі працівника міліції, – до розгляду справи судом, але не більше ніж на 3 години; осіб, які перебували в громадських місцях у стані сп'яніння, якщо їх вигляд ображав людську гідність і громадську мораль або якщо вони втратили здатність самостійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточуючим або собі, – до передачі їх в спеціальні медичні заклади або для доставки до місця проживання, а за відсутності таких – до їх витвердження; проведення огляду вищезазначених осіб, речей, що знаходяться при них, транспортних засобів і вилучення документів та предмети, що можуть виявитися речовими доказами або можуть бути використані на шкоду їх здоров'ю; складання протоколів про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів, вживання інших передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; накладення адміністративних стягнень або передачі матеріалів про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, громадських об'єднань або трудових колективів, судів; проведення фотографування, звукозапису, кіно- і відеозйомки, дактилоскопії осіб, підданих адміністративному арешту; проведення кіно-, фото- і звукофіксації як допоміжного засобу запобігання протиправним діям та розкриття правопорушень; ведення профілактичних обліків правопорушників; повідомлення з метою профілактичного впливу державних органів, громадських об'єднань, трудових колективів і громадськості за місцем проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення; внесення відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкових до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень; відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей; затримання, відсторонення від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, які не мають документів на право керування

або користування транспортними засобами; затримання і доставлення у встановленому порядку транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках.

Слід зазначити, що широта суспільних відносин, які перебувають під охороною міліції, зумовила значно більший порівняно з іншими галузевими органами обсяг її юрисдикційних повноважень. Відповідно до чинного законодавства (ст. 222 КУпАП) міліції надано право розглядати й вирішувати справи досить широкого кола адміністративних правопорушень. До їх числа віднесено справи про: а) правопорушення, що посягають на здоров'я населення (ч. 1 ст. 44 КУпАП); б) правопорушення у сільському господарстві (ч. 2 ст. 106-1, ст. 106-1 КУпАП); в) правопорушення на транспорті, у галузі шляхового господарства і зв'язку (ч. 1, 2, 3 і 4 ст. 109, ст.ст. 110, 111, ч. 3 ст. 114, ч. 1 ст. 115, ст. 116-2, ч. 2 ст. 117, ч. 1, 2 ст. 119, ст.ст. 122-3, 124-1 – 128-1, ч. 1, 2 ст. 129, ст. 133, ч. 2 ст. 135, ст. 136 (за винятком порушень на автотранспорті), ст.ст. 137, 139, 140 КУпАП); г) правопорушення в галузі торгівлі і фінансів (ст.ст. 161, 164-4 КУпАП); д) правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (ст.ст. 173, 176, 177, ч. 1, 2 ст. 178 КУпАП); е) правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (ст. 192, 194, 195, ст.ст. 197-201, 203, 204, 205, 206 КУпАП)¹.

Право розгляду даної категорії справ про адміністративні правопорушення визначають межі їх адміністративно-деліктної юрисдикційної підвідомчості.

Адміністративно-юрисдикційна підвідомчість в органах внутрішніх справ може бути територіальною, суб'єктною, об'єктною, альтернативною і винятковою. Під територіальною підвідомчістю розуміють нормативне вирішення питання про те, де повинна вирішуватися конкретна справа. Наприклад, головне правило територіальної підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення таке: справа розглядається за місцем вчинення правопорушення, за місцем проживання правопорушника або у деяких випадках за місцем реєстрації транспортних засобів. Крім того, ч. 5 ст. 276 КпАП передбачено, що законодавством може бути визначено й інше місце розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Суб'єктна підвідомчість визначає здатність конкретної посадової особи здійснювати адміністративну юрисдикцію у чітко визначених у законодавчих актах справах. Так, в органах внутрішніх справ можна говорити про підвідомчість Державній автомобільній інспекції справ про порушення Правил дорожнього руху, дільничним і старшим дільничним інспекторам міліції – про порушення конкретних статей КпАП (ст.ст. 177 і ч. 1, 2 ст. 178).

Об'єктна підвідомчість визначається об'єктом адміністративно-карного посягання, предметною ознакою певної справи. Це дозволяє виділити справи про правопорушення у сфері охорони праці і здоров'я населення, про

¹Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 р., № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

правопорушення, що посягають на власність, про порушення громадського порядку і громадської безпеки, встановленого порядку управління і т.д.

Альтернативна підвідомчість означає можливість здійснення юрисдикційних повноважень на вибір тим чи іншим суб'єктом адміністративної юрисдикції. Так, справи про незаконне виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів чи психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах можуть розглядатися як начальником органу внутрішніх справ, так і судом. А, наприклад, правопорушення, відповідальність за які передбачено ст.ст. 177, 178, можуть розглядати як начальники органів внутрішніх справ (їх заступники), так і начальники відділень міліції та дільничні інспектори міліції.

Виняткова підвідомчість зводиться до того, що та чи інша справа може розглядатися тільки чітко визначеними посадовими особами. Наприклад, справи про ряд правопорушень, визначених у ст. 222 КУпАП, мають право розглядати тільки начальники міськрайорганів внутрішніх справ або їх заступники.

Особливістю адміністративно-деліктної юрисдикції міліції є те, що юрисдикційними повноваженнями наділено відносно широке коло її посадових осіб. Так, відповідно до ч. 2 ст. 222 КпАП України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення від імені органів внутрішніх справ (міліції) вправі: 1) начальники або заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ; начальники або заступники начальників органів внутрішніх справ на транспорті, інших органів внутрішніх справ, прирівняних до районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, начальники відділень міліції, що є в системі органів внутрішніх справ, а також дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції та інші працівники міліції, на яких покладено нагляд за додержанням відповідних правил; 2) начальник або заступник начальника відділення (відділу, управління, Головного управління) Державної автомобільної інспекції, начальник або заступник начальника відділу (управління, Головного управління) дорожньої міліції, командир або заступник командира окремого підрозділу дорожньо-патрульної служби. У разі відсутності у районному, міському, районному у місті відділі внутрішніх справ відділення (відділу) Державної автомобільної інспекції зазначені справи розглядаються начальником або заступником начальника відділу внутрішніх справ; 3) працівники Державної автомобільної інспекції, які мають спеціальні звання.

Як доречно зазначає В.Ю. Шильник, на сьогодні правовий статус начальника (заступника начальника) органу внутрішніх справ як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції повною мірою нормативно не

врегульовано¹. Це пов'язано насамперед із тим, що дотепер ні в законодавчих, ні у відомчих нормативних актах чітко не закріплено розподіл адміністративно-юрисдикційної компетенції між органами внутрішніх справ різних рівнів. Як уже зазначалося, термін “орган внутрішніх справ” у законодавстві визначено досить узагальнено, коли йдеться про органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Це пояснюється тим, що система органів внутрішніх справ характеризується наявністю певних елементів (підсистем), субординаційними і координативними зв'язками зазначених елементів, їх цілісністю, якісною відмінністю та відносною самостійністю. Зазначимо, що в розподілі юрисдикційних повноважень можна спостерігати виділення спеціалізації певних категорій працівників щодо боротьби з відповідними видами адміністративних правопорушень.

Спеціалізація сприяє не тільки більш швидкому розгляду справ про адміністративні правопорушення, але й більш кваліфікованому з'ясуванню всіх обставин справи, що одночасно сприяє підвищенню відсотка виконання адміністративних стягнень. Приймають рішення в основному ті працівники, які здійснюють контроль і нагляд за виконанням відповідних порушених правил. Це важливо для якісного розгляду справ про порушення правил, що вимагають спеціальних знань (наприклад, порушення на транспорті). Разом з тим уявляється не зовсім виправданим покладання обов'язків щодо розгляду справ про адміністративні проступки і прийняття рішень у них на керівників органів внутрішніх справ. Це не сприяє спеціалізації в боротьбі з даними правопорушеннями, негативно позначається на якості розгляду справ. Начальник органу внутрішніх справ, про що свідчить статистика і елементарний хронометраж його роботи, не в змозі докладно розглянути усі віднесені до його компетенції справи, його роль як керівника зводиться найчастіше до формального акту – підпису на протоколі, що надалі призводить до зниження відсотка виконання адміністративних стягнень. Доцільно, на нашу думку, для розгляду цих справ виділити спеціального інспектора із розгляду справ про адміністративні правопорушення, що звільнить керівників органів внутрішніх справ від такої функції. При цьому і виконання постанов про накладення адміністративних стягнень буде оперативним, своєчасним, невідворотним. Мету адміністративного стягнення буде досягнуто.

Крім того, значна частина посадових осіб міліції виконує великий обсяг дій юрисдикційного характеру на підготовчій стадії провадження, пов'язаних з виявленням події та дослідженням обставин правопорушення, складанням протоколу про адміністративне правопорушення та збиранням необхідних матеріалів для правильного і об'єктивного вирішення справи [260, с. 90]. Як зазначалося, до здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності тією чи іншою мірою причетна переважна більшість працівників

¹Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.Ю. Шильник. – Х., 2004. – 20 с.

ДАІ та патрульної служби міліції, чергових частин, служби дільничних інспекторів міліції, патрульно-постової служби, дозвільної системи, Державної служби охорони та інших підрозділів.

Окремо слід сказати про повноваження посадових осіб міліції щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Протокол є єдиним процесуальним документом, який слугує підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Працівники міліції складають протоколи не тільки про правопорушення, розгляд справ про які віднесено до компетенції міліції, але і про значну кількість правопорушень, підвідомчих іншим суб'єктам адміністративної юрисдикції. Зокрема, за протоколами, складеними працівниками міліції, більшість справ розглядають судді районних (міських) судів та адміністративні комісії. Такі протоколи також попередньо розглядаються керівниками органів внутрішніх справ, які перевіряють правильність кваліфікації вчиненого, оцінюють достовірність зібраних у справі доказів, з'ясовують, чи не існує обставин, що виключають подальше провадження у справі, визначають підвідомчість даної справи й направляють її компетентному органу для вирішення по суті. Органи внутрішніх справ (міліція) вповноважені вживати до правопорушників примусових заходів для забезпечення компетентного органа необхідними умовами для розгляду справи. Так, у визначених законом випадках особа, яка притягається до адміністративної відповідальності й ухиляється від явки за викликом, може бути затримана міліцією й піддана приводу в суд для участі в розгляді справи про адміністративне правопорушення. Тобто в таких випадках міліція здійснює тільки певну частину необхідних юрисдикційних дій, як правило, забезпечувального характеру, без яких компетентні суб'єкти не змогли б розглядати і вирішувати ті чи інші справи.

Таким чином, залежно від обсягів юрисдикційних повноважень усіх працівників органів внутрішніх справ можна поділити на три категорії: перша – це працівники, причетні до виявлення адміністративних проступків; вони застосовують у разі необхідності заходи адміністративного примусу, здійснюють збір доказів у справі, але самотійно провадження не здійснюють навіть на першій його стадії (порушення справи); друга – це особи, які порушують справу, проводять адміністративне розслідування, але після цього передають її за підвідомчістю; третя – це особи, які мають право розглядати справу та приймати у ній відповідне рішення.

Особливість адміністративно-деліктної юрисдикції міліції виявляється в можливості застосування всіх заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Цілком підтримуємо думку Н.А. Галабурди, що діяльність ОВС (міліції) щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення охоплюється комплексом їх адміністративно-юрисдикційних повноважень

щодо притягнення до адміністративної відповідальності¹. Разом з авторкою ми відстоюємо позицію, що всі заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення слід поділяти на дві групи: загальні та спеціальні. Виходячи із запропонованої їх класифікації міліція наділена повноваженнями щодо застосування загальних, тобто тих, що можуть застосовуватись у всіх випадках вчинення правопорушення і до всіх категорій правопорушників з повною адміністративною деліктоздатністю, а саме: 1) вимоги припинення протиправної поведінки; 2) привід особи; 3) доставлення особи; 4) адміністративне затримання особи; 5) особистий огляд і огляд документів, речей та їх вилучення. Причому здійснення приводу особи є виключною компетенцією міліції, на відміну від інших органів адміністративно-деліктної юрисдикції. До спеціальних, тобто тих, що можуть застосовуватись у випадках вчинення окремої категорії правопорушень (залежно від об'єкта посягання) і до окремих (спеціальних) категорій суб'єктів правопорушення, віднесено такі заходи забезпечення провадження: 1) зупинка транспортного засобу; 2) тимчасове вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду та ліцензійної картки на транспортний засіб; 3) відсторонення водіїв від керування транспортним засобом, річковим і маломірним судном та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції; 4) тимчасове затримання транспортного засобу. Правом застосовувати дані заходи адміністративного примусу в межах адміністративно-деліктного процесу наділені виключно працівники міліції у випадку притягнення до адміністративної відповідальності осіб за порушення норм, правил та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Порядок реалізації правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктного процесу у ході застосування окремих з названих заходів буде розглянуто пізніше.

Характерною особливістю адміністративно-деліктної юрисдикції ОВС (міліції) є те, що вони наділені правом застосовувати лише два види адміністративних стягнень – попередження і штраф – та забезпечують виконання рішень суду щодо застосування ще двох видів адміністративних стягнень: позбавлення права керування транспортним засобом та адміністративного арешту.

Таким чином, специфічними ознаками адміністративно-деліктної юрисдикції органів внутрішніх справ (міліції) є: 1) цю діяльність вони здійснюють у межах здійснення їх правоохоронної діяльності; 2) ця діяльність складає значну частину їх адміністративної діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та особистої безпеки громадян, недопущення порушення їх прав та свобод засобом застосування адміністративно-правових в чому числі

¹Галабурда Н. А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Н.А. Галабурда. - Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.

примусових засобів; 3) вона поширюється на велику групу суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку та безпеки, власності, безпеки дорожнього руху, торгівлі, обігу наркотичних засобів, охорони навколишнього природного середовища, дозвільної системи та ін.; 4) може впливати на свободу реалізації громадянами свої прав та свобод, наприклад у разі виконання рішення суду щодо примусового приводу особи; 5) здійснюється у порядку, визначеному законом, та у формах, засобах та способах, визначених іншими нормативними актами, в тому числі відомчої нормотворчості; 6) здійснюється значним колом посадових осіб, компетенцію яких визначено законом та виписано в посадових інструкціях за кожною посадою ОВС; 7) виявляється в можливості (необхідності) застосування різних за своєю правовою природою та призначенням заходів адміністративного примусу: складення протоколу про адміністративне правопорушення, адміністративного доставлення, затримання особи, огляду та тимчасового вилучення її речей та документів, приводу особи та ін.; 8) здійснюється в особливих процесуальних формах, встановлених законом; 9) її результатом є видання юрисдикційного акта (постанови про накладення адміністративного стягнення або про припинення справи провадженням), обов'язкового для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Значний обсяг адміністративно-деліктних юрисдикційних повноважень органів внутрішніх справ характеризується трьохвекторною спрямованістю. По-перше, органи внутрішніх справ (їх посадові особи) мають повноваження щодо порушення окремих справ про адміністративні правопорушення, її розгляду і винесення у них рішень. По-друге, навіть у тих випадках, коли орган внутрішніх справ не уповноважений вирішувати справу, він виступає як орган, який порушив адміністративну справу у зв'язку з реалізацією своїх функцій перед органом, який має право на вирішення цієї справи. По-третє, у випадку оскарження дій органу внутрішніх справ він виступає як сторона адміністративно-деліктного провадження і несе визначені процесуальні обов'язки, наприклад, представити необхідні докази у справі, давати пояснення органів, що розглядає справу по суті, здійснити привід особи тощо.

Причому на органи внутрішніх справ покладається виконання постанови про застосування таких адміністративний стягнень, як адміністративний арешт та позбавлення права керування транспортними засобами, які виносяться суддями районних (місцевих) судів.

Розділ 2

Особливості порушення та розслідування справи про адміністративне правопорушення

Інститут адміністративно-деліктного процесу має свої особливості стадійності. Кожна стадія адміністративно-деліктного процесу має свої просторово-часові межі, складається зі специфічної діяльності, здійснюваної спеціальними суб'єктами. Ті процесуальні правовідносини, які тут виникають, розвиваються, завершуються чи переходять у наступну стадію процесу, де у специфічних умовах перевіряються законність та обґрунтованість їх виникнення, дають достатню підставу для їх продовження та розвитку.

Стадію адміністративно-деліктного провадження можна визначити, як порівняно самостійну частину послідовно здійснюваних процесуальних дій, яка, поряд із загальними завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення, має властиві тільки їй завдання й особливості, що визначають її зміст і процесуальне призначення.

Стадії відрізняються одна від одної колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю. Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

В основу поділу адміністративно-деліктного процесу на стадії необхідно покласти такі критерії: 1) специфіку мети та задач, які потребують досягнення та виконання в межах даної стадії; 2) особливе коло суб'єктів, між якими виникають адміністративно-деліктні відносини; 3) відособлену сукупність юридичних дій, здійснюваних у логічній послідовності та у встановлених часових межах; 4) кінцевий результат здійснення процесуальних дій, які завершуються прийняттям рішення, що закріплюється спеціальним процесуальним документом.

Виходячи з даних критеріїв, у межах адміністративно-деліктного процесу слід виокремити такі стадії:

- 1) порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі;
- 3) перегляд справи про адміністративне правопорушення;
- 4) виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Відособленість, самостійність даних стадій проявляється в такому.

На стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративного розслідування: досягається мета виявлення та фіксації факту та юридичного складу адміністративного правопорушення; виконуються завдання – здійснення попередньої кваліфікації протиправної поведінки особи, чітка фіксація фактичних підстав, умов та порядку вчинення правопорушення особою, фіксація, збереження та дослідження доказів у справі, вжиття інших заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення, в тому числі до особи, підозрюваної у вчиненні правопорушення; виникають відносини між особою, яка підозрюється у вчиненні правопорушення, особою, яка його виявила, та посадовою особою органу, яка, відповідно до законодавства, повинна припинити правопорушення та зафіксувати факт його вчинення; в логічній послідовності та у встановлених часових межах здійснюється сукупність юридичних дій (доставлення особи, підозрюваної у вчиненні правопорушення, перевірка документів, проведення огляду особи та її особистих речей, відібрання пояснення з приводу вчинення правопорушення); в результаті процесуальних дій складаються процесуальні документи (протокол про правопорушення, протокол огляду вилучення речей, протокол направлення особи для освідування та ін.).

На стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі: досягається мета доведення факту та юридичного складу адміністративного правопорушення; виконуються завдання – дослідження та оцінка зібраних доказів, на підставі яких дається кінцева юридична оцінка діям особи, яка набуває статусу обвинуваченого у вчиненні правопорушення; виникають відносини між особою, яка обвинувачується у вчиненні правопорушення, та посадовою особою органу адміністративно-деліктної юрисдикції, який доводить вину особи; в логічній послідовності та у встановлених часових межах здійснюється сукупність юридичних дій (призначаються експертизи, здійснюється заслуховування сторін, інших учасників провадження, вивчаються та залучаються до справи докази, здійснюється остаточна кваліфікація протиправного діяння, визначаються співрозмірні заходи адміністративного стягнення, вирішується питання про звільнення від відповідальності); в результаті процесуальних дій складаються процесуальні документи (постанова про призначення експертизи, протокол надання пояснень та свідчень особи, протокол судового засідання, постанова про призначення адміністративного стягнення або про закриття провадження у справі).

На стадії перегляду справи про адміністративне правопорушення: досягається мета – визначення законності постанови у справі про адміністративне правопорушення; виконуються завдання – дослідження та оцінка додатково зібраних доказів, на підставі яких дається повторна юридична оцінка діям особи, яка має статус особи, притягнутої до адміністративної відповідальності; виникають відносини між особою, яка притягнута до адміністративної відповідальності, прокуратурою та

посадовою особою органу апеляційної адміністративно-деліктної юрисдикції; в логічній послідовності та у встановлених часових межах здійснюється сукупність юридичних дій (призначаються експертизи, здійснюється заслуховування сторін, інших учасників провадження, вивчаються та залучаються до справи нові докази, здійснюється оцінка законності рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції першої інстанції та визначається ступінь вини особи у вчиненні правопорушення, визначається доцільність заходів адміністративного стягнення, вирішується питання про звільнення від відповідальності); в результаті процесуальних дій складаються процесуальні документи (постанова про призначення експертизи, протокол надання пояснень та свідчень особи, протокол судового засідання, постанова про залишення або відміну постанови про призначення адміністративного стягнення або про закриття провадження у справі).

У цілому дана стадія за вищевказаними критеріями не виокремлюється від стадії розгляду справи в першій інстанції, тому їх можна було б об'єднати під спільною назвою «стадія розгляду справи та винесення по ній рішення», де під розглядом справи можна було б розуміти розгляд справи в першій та апеляційній інстанції. Однак цього не можна робити, оскільки дана стадія має факультативний (необов'язковий) характер, властива не для всіх різновидів адміністративно-деліктного процесу і залежить від волевиявлення учасників провадження.

Так, при так званому «скороченому провадженні», яке передбачено вітчизняним адміністративно-деліктним законодавством та має частковий прояв у правозастосовній практиці, на відміну від широкого застосування в європейській та світовій адміністративно-деліктній сфері, дана стадія відсутня. Адже у другому розділі даного дослідження було звернуто увагу на те, що обов'язковою умовою скороченого провадження у справі про адміністративне правопорушення, яке має досить низький ступінь суспільної шкідливості, є визнання своєї вини у вчиненні протиправного діяння правопорушником і згода понести призначене покарання, що автоматично позбавляє його можливості оскаржувати прийняте рішення.

На стадії виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення: досягається мета – забезпечення виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення; виконуються завдання – вжиття заходів щодо виконання в повному обсязі призначеного адміністративного стягнення та відшкодування шкоди, завданої правопорушенням; виникають відносини між особою, до якої застосовано конкретний захід адміністративного стягнення, та органом публічної адміністрації, який забезпечує його виконання (державна виконавча служба, ізолятори тимчасового тримання, адміністрація підприємства, в якому працює особа, піддана стягненню, та ін.); в логічній послідовності та у встановлених часових межах здійснюється сукупність юридичних дій (відкривається виконавче провадження, сповіщається особа про обов'язкову сплату штрафних санкцій, описується та вилучається майно, накладається арешт на

вклади, здійснюється огляд особи перед поміщенням в ізолятор тимчасового тримання та ін.); в результаті процесуальних дій складаються процесуальні документи (постанова про відкриття виконавчого провадження, протокол огляду та вилучення майна, протокол огляду особи, постанова про закриття виконавчого провадження).

Стадія порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративного розслідування.

Найбільшого поширення отримала в юридичній літературі точка зору авторів, які розглядають стадію порушення адміністративної справи в якості початкової стадії (етапу) провадження у справах про адміністративні правопорушення¹. На їх думку, на цій стадії здійснюються: прийняття повідомлення (заяви) про вчинене правопорушення, перевірка цього повідомлення, винесення щодо нього процесуального рішення у формі протоколу про адміністративне правопорушення.

Враховуючи вищевикладене, можна виділити такі частини (етапи) стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративного розслідування: 1) порушення адміністративної справи; 2) встановлення фактичних обставин справи; 3) процесуальне оформлення результатів розслідування; 4) направлення матеріалів справи за підвідомчістю.

Порушення адміністративної справи.

КУпАП не фіксує моменту, з якого вона має вважатися порушеною, і не визначає процесуального документа, яким порушення справи оформлюється. Але КУпАП вказує на матеріальну обставину, за наявності якої справа повинна бути порушена. Цією обставиною є ознаки адміністративного проступку у діях особи, яка підозрюється у його вчиненні. Такі ознаки встановлюються: а) особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення (ст. 255 КУпАП); б) особою, яка уповноважена застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП), а саме: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів; в) особою, яка уповноважена здійснювати доставлення порушника (ст. 259 КУпАП); г) особою, яка уповноважена здійснювати відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП); г) особою, яка уповноважена накладати стягнення (штраф, попередження) на місці вчинення проступку без складання протоколу (ст. 258 КУпАП).

Серед перелічених осіб законодавець чітко і однозначно називає лише тих, які уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення і застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. В адміністративно-деліктній теорії набула поширення точка зору, що саме цей документ необхідно розглядати

¹Гнатюк С.С. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С.С. Гнатюк. – Львів, ЛДУВС, 2010. – 20 с.

як процесуальне оформлення факту порушення справи про адміністративний проступок¹.

Ця позиція знаходить підтримку у законодавця, який у ст. 488 «Порушення справи про порушення митних правил» Митного кодексу України 2012 р. зазначає, що справа вважається розпочатою з моменту складення протоколу про порушення митних правил².

Таким чином, слушною є пропозиція В.К. Колпакова щодо введення до КУпАП статті «Порушення справи про адміністративний проступок» такого змісту: «Справа про адміністративний проступок порушується посадовими особами органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки. Підставою порушення справи про адміністративний проступок є наявність ознак адміністративного проступку. Про порушення справи посадова особа виносить вмотивоване рішення, яке оформлюється окремим документом або відповідним записом у першому за терміном складання документі про виявлення ознак адміністративного проступку»³.

Належне оформлення протоколу про адміністративне правопорушення є запорукою ефективного розгляду та прийняття законного рішення у справі, а вочевидь і реальної можливості реалізації процесуального статусу учасників адміністративно-деліктного провадження. Аналіз адміністративно-деліктної практики, здійснений нами за 2008–2010 роки, показує, що незаконне складення протоколу про адміністративне правопорушення в 15% випадків є підставою для прийняття органом адміністративно-деліктної юрисдикції постанови про закриття справи та звільнення особи від адміністративної відповідальності, а неналежне його оформлення в 30% випадків є підставою для направлення матеріалів на додаткове розслідування, що призводить до необґрунтованого подовження строків розгляду і вирішення справи.

Встановлення фактичних обставин правопорушення.

Однією з основних задач провадження у справах про адміністративні правопорушення є забезпечення правильного застосування норм права, що передбачають адміністративну відповідальність. Вирішення даної задачі здійснюється шляхом встановлення фактичних обставин вчиненого проступку. Під фактичними обставинами розуміються ті дії чи обставини, що відбулися, й які необхідно вивчити для того, щоб правильно вирішити справу. Від цього етапу першої стадії адміністративно-деліктного провадження здебільшого залежить правильність прийнятого рішення.

Об'єкт пізнання в адміністративному розслідуванні є конкретизованим й визначеним законодавцем як фактичні дані, на основі яких встановлюється наявність чи відсутності адміністративного правопорушення, винність даної

¹Хорошак Н.В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення / Н.В. Хорошак// Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Т. 1: Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 515-530.

²Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 року № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 44-45, № 46-47, № 48. - Ст.552.

³Колпаков В. Структура адміністративно-деліктного процесу / В.К. Колпаков // Юридична Україна. – 2005. - №4. – С.23-30.

особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Специфічність пізнання в адміністративно-деліктному провадженні полягає також у засобах та умовах дослідження, покликаних забезпечити встановлення істини у справі, при цьому дане дослідження, зазвичай, регламентовано законодавством. Така пізнавальна діяльність називається доказуванням, яке є нерозривним цілим практичної діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо збирання доказів і розумової діяльності, яка полягає в перевірці й оцінці доказів, в обґрунтуванні висновків.

Збирання доказів – це діяльність адміністративно-юрисдикційних органів, направлених на виявлення доказової інформації, отримання з цих джерел відомостей, що мають доказове значення й закріплення їх у встановленому порядку. Основним способом збору доказів є відібрання (отримання) пояснень. Для отримання пояснень може бути викликана будь-яка особа, яка має відомості, що мають значення для справи. Аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ показує, що пояснення були отримані під час розслідування кожного адміністративного правопорушення. При цьому 89,3 % пояснень було отримано від особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, 63,7 % – від очевидців правопорушення, 41,2 % – від потерпілих, 9,1 % – інших осіб.

Отже, для того щоб протокол виконував свої функції, він повинен відповідати встановленим законодавством вимогам щодо його змісту та форми, дотримання яких є необхідною умовою його законності. Найбільш чітко вимоги, що стосуються змісту протоколу, сформульовані у ст. 256 КУпАП.

Процесуальне оформлення результатів розслідування

Стосовно форми протоколу про адміністративне правопорушення КУпАП та інші закони України чіткого поняття не дають. Проаналізувавши КУпАП та інші закони України можна зробити висновок, що протокол про адміністративне правопорушення повинен бути складений на паперовому носії інформації. При цьому не наведено чітких вказівок, що протокол складається на чистому аркуші паперу або на бланку.

Більш детально порядок складання протоколу наведено у підзаконних нормативних актах, які регламентують порядок оформлення матеріалів справ про адміністративні правопорушення в конкретному органі адміністративно-деліктної юрисдикції, наприклад, в органах внутрішніх справ це Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення¹.

Протокол про адміністративні правопорушення, на нашу думку, повинен складатися на бланках, які є документами суворої звітності і друкуються із зазначенням серії і номера, хоча закон до цього не зобов'язує.

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України N 185 від 22.02.2001 // Офіційний вісник України. -2001. - № 13. – Ст. 582.
399. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства юстиції України від 29.09.2010 № 2336/5 // Офіційний вісник України. -2010. - № 74.

Разом з тим це не означає, що у разі відсутності бланку протокол буде складений на чистому аркуші паперу, то він буде визнаний недійсним. Навпаки, протокол, складений на чистому аркуші паперу з дотриманням усіх вимог закону буде мати юридичну силу, а протокол, складений на бланку з порушенням закону буде вважатися недійсним.

Всі вимоги щодо складання протоколу можна розділити на три основні групи. Перша група вимог стосується встановлення обставин самого факту вчинення адміністративного проступку. У протоколі при викладенні обставин правопорушення вказується число, місяць, рік, час його скоєння, суть правопорушення, які саме протиправні дії вчинила особа, яка притягається до адміністративної відповідальності. Всі ці дані мають важливе значення, їх не можна вважати лише формальністю. Уповноважена особа, яка здійснює розслідування, повинна ретельно розібратися в характері правопорушення й правильно кваліфікувати дії винного. У протоколі необхідно об'єктивно зазначити ті обставини, які свідчать про наявність адміністративного проступку та його характер.

Від точного опису в протоколі тих дій, що здійснила особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, залежить і правильність кваліфікації її проступку. Опис таких дій повинен бути чітким і стислим. Ліричні відступи в описовій частині протоколу не допускаються. Більш детальний опис обставин вчинення правопорушення може бути зроблений в поясненнях особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, свідків, потерпілого. Ці пояснення подаються на окремих аркушах і додаються до матеріалів справи.

Обов'язково зазначається нормативний акт, який встановлює відповідальність за даний вид правопорушення, й конкретна його стаття (пункт).

Окреме питання стосується зазначення у протоколі відомостей про повторне вчинення адміністративного правопорушення, особливо коли це має значення при кваліфікації діяння правопорушника. Не завжди посадова особа органів внутрішніх справ на момент складання протоколу про адміністративне правопорушення володіє інформацією про повторність вчинення особою правопорушення. В більшості випадків така інформація потребує перевірки (як правило, через технічні засоби інформації – картотеки, бази даних електронних засобів інформації), що одразу після виявлення факту правопорушення здійснити на сьогодні не є можливим. Тому доволі часто інформація про повторність вчинення особою правопорушення заноситься до протоколу зі свідчень самого правопорушника або інших учасників провадження – свідків, очевидців. Якщо в результаті перевірки така інформація не підтверджується, протокол вважається складеним з порушенням законодавства і не може бути документальним доказом у справі. Тому вважаємо за доцільне відомості про повторність вчинення правопорушення заносити до протоколу лише у випадку їх підтвердження за результатами перевірки. Якщо ж такі відомості

підтверджуються після складання протоколу, їх необхідно долучити до матеріалів справи і врахувати при винесенні і складенні постанови про накладення адміністративного стягнення.

Друга група вимог пов'язана із закріпленням різних обставин, що характеризують особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. Ст. 256 КУпАП дуже обмежено вказує, що повинно бути зазначено в протоколі про адміністративне правопорушення: «відомості про особу порушника», і не дає переліку таких відомостей.

Мінімальною кількістю відомостей про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою її ідентифікації можна вважати: повне прізвище, ім'я та по батькові; число, місяць і рік народження; повна адреса місця народження особи; фактичне місце проживання особи на час вчинення правопорушення.

Такий перелік відомостей про особу дає можливість з доволі високою вірогідністю вказати, що саме ця особа вчинила правопорушення. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення, окрім зазначених вище відомостей про особу, вимагає включити до протоколу й інші відомості, які безпосередньо не дають ознак для ідентифікації особи, але дозволяють більш точно індивідуалізувати накладення адміністративного стягнення. Так, відомості про громадянство особи дають можливість до іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, застосовувати адміністративне видворення цих осіб за межі України.

Інструкція вимагає внесення до протоколу про адміністративні правопорушення також таких даних: найменування підприємства, установи, організації, де працює або навчається особа, її посада; середньомісячний зарібок або інші доходи особи, яка вчинила правопорушення; кількість осіб, які знаходяться на її утриманні. Ці дані дають можливість більш диференційовано підходити до виду та розміру адміністративного стягнення, або передати матеріали про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу.

Протокол може бути складений лише стосовно громадянина (особи без громадянства, іноземця), особу якого засвідчено документами чи свідками. Основними документами, які посвідчують особу, є паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, паспорт, який підтверджує громадянство (підданство) іншої країни. На практиці для встановлення особи доводиться використовувати й інші документи: військовий або студентський квиток, пенсійне посвідчення, перепустку тощо, або використовувати картотеку адресного бюро. Безумовно, такі заходи значно підвищують ризик помилки під час ідентифікації особи. Керуватися під час складання протоколу лише даними, отриманими від самого правопорушника, не можна. Відомі непоодинокі випадки, коли правопорушники, аби уникнути відповідальності, називали не свої прізвища та імена. Значно рідше таке трапляється, коли особа правопорушника

встановлюється за показаннями свідків. У практичній діяльності органів внутрішніх справ Дніпропетровської області були випадки, коли через невірне встановлення особи до кримінальної відповідальності притягалися інші особи.

Третя група вимог стосується форми протоколу. Форма правового акта відбиває конкретний зміст й має певну цінність. В інтересах дотримання принципу законності в Кодексі України про адміністративні правопорушення та нормативних актах відповідних органів, що регламентують документальну форму протоколу, закріплено конкретні вимоги щодо форми протоколу про адміністративне правопорушення. Недотримання цих вимог може призвести до визнання протоколу недійсним чи до його доопрацювання, тому не можна ними нехтувати¹.

У протоколі зазначається дата й місце його складення, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол, прізвища й адреси свідків, якщо вони були. Відсутність відомостей про особу, яка склала протокол, означає те, що протокол визнається недійсним, адже невідомо, чи складений він вповноваженою на це особою чи ні.

Обов'язковим реквізитом протоколу є дані про роз'яснення особі, яка притягається до відповідальності, її прав та обов'язків, передбачених ст. 268 КУпАП, про що свідчить підпис цієї особи. На необхідність їх обов'язкового і повного доведення особі, стосовно якої складається протокол, наголошувалося вище.

Протокол підписується кількома особами, зокрема, особою, яка склала протокол, та правопорушником. Останній повинен бути ознайомлений зі змістом протоколу й може внести до нього свої пояснення чи викласти своє мотивування щодо відмови від його підписання. Відмова від підписання протоколу особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, не є перепорою для подальшого розвитку справи. Але така відмова повинна бути зафіксована у протоколі. Найбільш доцільно, на нашу думку, цю відмову підтверджувати підписами понятих. За наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний й цими особами.

Аналіз практики свідчить, що закріплені в нормативних актах вимоги щодо оформлення протоколу не завжди дотримуються. При цьому спостерігаються однотипні порушення: 1) поверхове викладення обставин правопорушень. У протоколах нерідко вживаються загальні фрази про те чи інше правопорушення, наприклад, «порушував громадський порядок», «порушував правила адміністративного нагляду» тощо. В подібних записах мова йде не про сутність проступку, а лише про його юридичну кваліфікацію, правильність якої неможливо перевірити під час розгляду справи; 2) неправильне встановлення особи правопорушника, місця його роботи. Як результат, не має можливості притягнути правопорушника до

¹Про затвердження та введення в дію Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, Інформаційної картки про адміністративне правопорушення та Порядку заповнення інформаційної картки про адміністративне: Наказ МНС України № 251 від 23.07.2003 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0966-03>.

відповідальності, а в деяких випадках стягнення накладається на особу, яка не вчинювала правопорушення, а винний уникає покарання; 3) відсутність підписів й пояснень порушників¹. Як вже зазначалося, в багатьох випадках (до 10 % вивчених нами справ про адміністративні правопорушення) адміністративні матеріали не пред'являються правопорушникам для ознайомлення, складаються без їх пояснень щодо вчиненого проступку, без підпису й зазначення причин відмови правопорушника підписати протокол.

Порушення під час складення протоколів, на нашу думку, допускаються у зв'язку зі слабким знанням законодавства про адміністративну відповідальність, відсутністю навичок щодо їх оформлення, а інколи внаслідок недбалогоставлення деяких посадових осіб до виконання покладених на них обов'язків.

Складенням протоколу про адміністративне правопорушення не завершується стадія розслідування справи, хоча ця теза в багатьох випадках не співвідноситься з реаліями адміністративно-деліктної практики. Із вивчених нами 350 матеріалів справ про адміністративні правопорушення, що були направлені для розгляду до суду, було встановлено, що більше 35 % з них включали в себе лише єдиний процесуальний документ – протокол про адміністративне правопорушення, з них майже 15 % становили протоколи, в яких були відсутні пояснення осіб, стосовно яких вони були складені.

Для більш повного та об'єктивного розгляду та вирішення справи необхідно встановити коло обставин справи, що є головним завданням доказування на стадії адміністративного розслідування і складає предмет доказування. Визначення предмета доказування залежить від особливостей кожної адміністративної справи, тому коло обставин, що підлягають встановленню у кожній справі, залежить від складу проступку, щодо якого здійснюється розслідування. Поряд з обставинами, необхідними для визначення складу проступку, повинні бути встановлені й інші фактичні обставини, що мають значення для відтворення всієї картини правопорушення й характеристики правопорушника. Встановлення цих обставин має суттєве значення для індивідуалізації відповідальності й визначення міри покарання.

З урахуванням об'єктивних відмінностей обставини, які складають предмет доказування, слід розділити на дві основні групи. Першу групу складають обставини, безпосередньо передбачені складом певного адміністративного проступку. Загальним для них є те, що під час вирішення питання про наявність чи відсутність певного складу всі вони мають безпосереднє адміністративно-правове значення. До таких обставин належать такі: а) подія проступку, час, місце, спосіб й інші обставини його вчинення. Особа, яка здійснює розслідування, перш за все з'ясовує чи мало місце правопорушення взагалі й якою є його протиправність, тобто чи є воно адміністративним проступком. Якщо в діянні вбачається склад злочину чи

¹Завальний М.В. Процесуальне оформлення результатів адміністративного розслідування / М.В. Завальний // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. Випуск 7-й – Харків, 2005. – С. 69-72.

дисциплінарного проступку, то адміністративне розслідування не провадиться й справа передається за підвідомчістю. Встановлення часу, місця, способу й інших обставин вчинення проступку сприяє визначенню об'єктивних ознак діяння – об'єкта й об'єктивної сторони. При певних адміністративних правопорушеннях, зокрема, при порушенні громадського порядку, порушенні тиші у громадських місцях, визначення місця вчинення правопорушення має першочергове значення для кваліфікації діяння. Встановлення часу, місця, способу та інших обставин вчинення проступку є необхідним для кожного правопорушення. Поза цими обставинами неможливе саме правопорушення й тому, не встановивши цих обставин, неможливо достовірно встановити наявність правопорушення й винуватості особи, що його вчинила; б) коло осіб, які вчинили адміністративний проступок, винуватість кожного з них у вчиненні проступку. У кожній справі встановлюється ким було вчинено проступок й чи досяг правопорушник віку, з якого можливе притягнення до адміністративної відповідальності, тощо. Адміністративну відповідальність несе особа, яка є винуватою в його вчиненні. Вина характеризує психічне ставлення особи до вчиненого, тобто ставлення особи до своїх дій чи бездіяльності, а також до настання суспільно шкідливих наслідків; в) шкідливі наслідки проступку, їх характер та розмір.

Встановлення зазначених обставин є обов'язковим під час розгляду так званих матеріальних адміністративних проступків, однією з ознак складу яких є настання шкідливих наслідків. У таких випадках встановлюються не лише передбачувані наслідки діяння, але й причинно-наслідковий зв'язок між вчиненим проступком й результатом, тобто слід з'ясувати чи не є наслідки результатом інших причин. Якщо наслідки виражаються в завданні матеріальної шкоди, то встановлюється її характер і розмір. Встановлення розміру шкоди необхідне для чіткого розмежування адміністративних проступків і злочинів.

Другу групу складають обставини, що мають інше юридичне значення. Загальним для них є те, що вони, перебуваючи за межами складу проступку, мають певні юридичні властивості, які впливають на вирішення питання щодо можливості адміністративно-деліктного провадження, стягнення з винних завданої шкоди, застосування заходів профілактичного характеру тощо. До цієї групи можуть бути віднесені такі обставини: а) обставини, встановлення яких тягне за собою припинення провадження навіть за наявності складу проступку. Чинне законодавство встановлює коло обставин, що усувають порушення адміністративного провадження, тягнуть за собою припинення порушеного провадження на будь-якій його стадії. Слід враховувати можливість наявності в діях суб'єкта необхідної оборони або інших обставин, що виключають протиправність й караність взагалі, наприклад, якщо дії були спрямовані на припинення злочинного діяння чи затримання злочинця. Якщо у справі є вказівки на наявність якої-небудь обставини такого роду, ця обставина підлягає з'ясуванню й повинні бути зібрані всі докази, що стосуються цього факту; б) обставини, що впливають

на ступінь та характер відповідальності правопорушника. Обставини, що обтяжують винність та посилюють відповідальність, наведено у ст. 35 КУпАП, причому даний перелік має вичерпний характер й не може бути розширений органом розслідування. Що стосується пом'якшуючих відповідальність обставин (ст. 34 КУАП), то законодавець наводить лише приблизний перелік таких факторів, тому під час розслідування необхідно з'ясувати чи немає ще яких-небудь додаткових обставин, що свідчать на користь правопорушника. З'ясування зазначених обставин є важливим для правильної оцінки особи правопорушника, ступеня небезпеки вчиненого ним діяння та обрання справедливого стягнення; в) обставини, що сприяють вчиненню проступку. Під час адміністративного розслідування встановлюються також обставини, які так чи інакше сприяють вчиненню проступку. До них перш за все належать конкретні причини виникнення у правопорушника анти суспільних поглядів та звичок, наприклад, неправильне виховання в сім'ї, пияцтво тощо. Повинні бути встановлені й умови, що сприяють вчиненню проступку, наприклад, відсутність протиалкогольного контролю перед виходом на лінію транспортних засобів громадського транспорту. Встановивши зазначені причини та умови, вповноважені на це посадові особи органів внутрішніх справ мають можливість оперативно вжити заходів, спрямованих на усунення цих негативних явищ, щоб не допустити повторення подібних проступків. Особливе місце в профілактичній діяльності повинні посісти дільничні інспектори міліції як найбільш наближена до населення категорія правоохоронців. Їх особливий статус як суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення на сьогоднішньому етапі реформування органів внутрішніх справ знайшов своє нормативне закріплення в низці новітніх нормативно-правових актів, що регламентують їх діяльність¹ та є предметом ряду сучасних наукових досліджень², що, безперечно, є позитивним кроком до удосконалення взаємовідносин міліції та населення, метою яких є забезпечення прав і свобод останніх.

Конкретні форми виявлення обставин, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, досить різноманітні й залежать від особливостей розслідуваної справи. Не всі ці обставини підлягають з'ясуванню. На жаль, на практиці цим обставинам не завжди приділяють належної уваги. Так, під час розслідування 80% всіх досліджених нами справ зазначені обставини не з'ясовувалися й, відповідно, не завжди вживалися заходи профілактики адміністративних правопорушень. Зібрані по справі докази можуть правильно відображати факти об'єктивної дійсності, а можуть

¹Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3386.

²Черній В.В. Дільничний інспектор міліції як суб'єкт правозастосовчої діяльності: Посібник / В.В. Черній. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2005. – 92 с.

405. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Тучак Микола Олексійович. – Х, НУВС. - 2002. – 209 с.

їх спотворювати. Тому вони підлягають ретельній перевірці та оцінці з боку суб'єкта розслідування.

Таким чином, межі дослідження слід розуміти як певний рівень знань про обставини, що підлягають з'ясуванню, який є необхідним й достатнім для правильного вирішення справи. Лише за таких умов можна розраховувати на правильне вирішення адміністративної справи, й, отже, на вдале виконання завдань адміністративно-деліктного провадження.

З урахуванням вищезазначеного, для підвищення ефективності та повноти оформлення матеріалів справ про адміністративні правопорушення та спрощення порядку їх подальшого розгляду органом адміністративно-деліктної юрисдикції, доцільно законодавчо визначити можливий перелік процесуальних документів, з яких складаються матеріали справи про адміністративне правопорушення. Для цього назву статті 256 КУпАП викласти так: «Стаття 256. Зміст протоколу матеріалів справи про адміністративне правопорушення», та доповнити її такою нормою: «Крім протоколу про адміністративне правопорушення, до матеріалів справи, які і складають її зміст, включаються такі документи: 1) пояснення та зауваження (клопотання) учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення; 2) матеріали фото-, відеозйомки, аудіофіксації, на яких зафіксовано факт, подію вчинення правопорушення, особу, яка його вчинила та інші докази у справі; 3) схема, або масштабна фотофіксація місця вчинення правопорушення; 4) висновки експертизи, висновки спеціаліста; 5) інші документи (належним чином завірені їх копії або витяги з них) та інформація, у тому числі в електронному вигляді».

Направлення матеріалів справи за підвідомчістю

Заключним процесуальним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення матеріалів розслідування на розгляд. Звісно, що це відбувається лише тоді, коли посадова особа, котра закінчила розслідування та склала протокол про адміністративне правопорушення, сама не має права вирішувати справу по суті або вважає за необхідне передати її для розгляду до іншого адміністративно-юрисдикційного органу. Адміністративно-юрисдикційні повноваження надано багатьом органам публічної адміністрації й посадовим особам. У зв'язку з цим на кожній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення виникає питання про підвідомчість, тобто про те, який орган чи посадова особа вповноважені розслідувати та вирішувати адміністративні справи. Питання про підвідомчість справ про адміністративні правопорушення не викликають великих труднощів, оскільки розслідування адміністративних справ, як правило, здійснюється тими органами та посадовими особами, які здійснюють нагляд за дотриманням порушених правил, та які, згідно із законодавством, мають право складати протокол про адміністративне правопорушення, що законодавчо закріплено в ст.ст. 218–244-15 КУпАП. Питання про поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення не отримало

одноманітного вирішення в юридичній літературі. Однак визначення поняття та сутності підвідомчості справ про адміністративні правопорушення було предметом ряду наукових досліджень, результатом чого стало вироблення більш-менш чіткої позиції щодо трактування поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та визначення її меж переважно в діяльності органів внутрішніх справ¹.

В результаті завершення процесуальних дій на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування має складатись процесуальний документ, у якому засвідчено необхідність направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення за підвідомчістю. Питання необхідності існування такого документарозглядалося в літературі². У зв'язку з цим вважаємо, що логічним завершення вищезазначеної стадії провадження у справах про адміністративне правопорушення буде викладення ст. 257 КУпАП в новій редакції такого змісту: «Стаття 257. Направлення матеріалів справ про адміністративне правопорушення за підвідомчістю.

Орган (посадова особа), уповноважений скласти протокол про адміністративне правопорушення, на закінчення адміністративного розслідування виносить рішення про направлення матеріалів справи за підвідомчістю, під якою слід вважати закріплену Главою 17 цього Кодексу компетенцію юрисдикційних органів щодо розгляду конкретної категорії справ про адміністративні правопорушення, винесення по ній рішення та направлення його для виконання».

Розділ 3

Особливості розгляду справи про адміністративне правопорушення

Дослідженням стадії розгляду справи про адміністративні правопорушення в період становлення національного законодавства приділяли значну увагу сучасні науковці: О.М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. О. Коломoeць, О. В. Кузьменко, О. В. Негодченко, О. І. Остапенко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа та ін. Останнім часом сукупність процесуальних дій, які здійснюються на даній стадії адміністративно-

¹ Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Шильник Володимир Юрійович. – Х., 2004. – 198 с.

Панов І.О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Панов Ігорь Олексійович. - Х., 2005. - 232 с.

² Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник / За аг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2003. – 256 с.

деліктного провадження, на монографічному рівні досліджували С.С. Гнатюк¹, С.М. Гусаров², А.А. Іванищук³ та ін.

Однак слід зазначити, що реалії адміністративно-деліктної практики зумовлюють необхідність постійного удосконалення норм адміністративно-деліктного законодавства та науково обґрунтованих механізмів його впровадження. Останнє завдання і зумовлює доцільність проведення аналізу процесуальних особливостей адміністративно-деліктного процесу на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення визначає логічну і психологічну основу всього адміністративно-деліктного провадження, чіткість, послідовність, ясність якого сприяє реалізації принципу процесуальної економії. Це зумовлене також і тим, що всі процесуальні дії на цій стадії адміністративно-деліктного провадження носять винятково правовий характер, тобто врегульовані в нормативному порядку або повинні бути врегульовані в такому порядку.

В основному, стадія розгляду справи врегульована нормами, які містяться у главі 22 КУпАП «Розгляд справ про адміністративні правопорушення». Ці норми повинні бути визначальними стосовно норм інших законодавчих актів, які передбачають адміністративно-деліктне провадження.

Незалежно від висловленої позиції стосовно правового регулювання стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення, ця стадія має чотири етапи: *підготовку справи до розгляду, власне розгляд справи, винесення постанови у справі та доведення її до відома зацікавлених осіб.*

Однак слід вказати, що в даному випадку мова йде про найбільш повну сукупність процесуальних дій, які здійснюються на цій стадії адміністративно-деліктного процесу. Виконання даних процесуальних дій доцільне при розгляді та вирішенні найбільш складних справ про адміністративні правопорушення з високим ступенем суспільної шкідливості, наближеної до суспільної небезпечності, коли порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності наближений до процесуального порядку притягнення до кримінальної відповідальності.

У цілому, виходячи із суспільної шкідливості конкретного адміністративного правопорушення, обставин його вчинення та доцільності застосування конкретного заходу адміністративно-деліктного впливу

¹Гнатюк С.С. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С.С. Гнатюк. – Львів, ЛДУВС, 2010. – 20 с.

²Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: Дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Гусаров Сергій Миколайович. - Інститут законодавства Верховної Ради України. - К., 2009. - 438 с.

³Іванищук А.А. Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення в судах загальної юрисдикції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А.А. Іванищук. – Запоріжжя, Класичний приватний університет. - 2011. - 19 с.

(здебільшого адміністративних стягнень), необхідно здійснювати градацію стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення на такі **види**:

1) розгляд та вирішення справи на місці вчинення адміністративного правопорушення;

2) розгляд та вирішення справи в органі адміністративно-деліктної юрисдикції в письмовому провадженні;

3) розгляд та вирішення справи в органі адміністративно-деліктної юрисдикції із залученням учасників провадження.

Здійснення провадження з розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення за спрощеною процедурою, зокрема на місці його виявлення, не є новим явищем для вітчизняного законодавства та практики його застосування. Так, ст. 258 КУпАП передбачено підстави та порядок розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення на місці його вчинення (виявлення). Підставами спрощеного розгляду справи є виявлення таких адміністративних правопорушень: 1) самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст. 70); 2) порушення вимог пожежної безпеки в лісах, у тому числі знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі (ст. 77); 3) порушення правил рибальства (ч.3 ст.85); 4) знищення або пошкодження зелених насаджень, окремих дерев, чагарників, газонів, квітників та інших об'єктів озеленення в населених пунктах, невжиття заходів для їх охорони, а також самовільне перенесення в інші місця під час забудови окремих ділянок, зайнятих об'єктами озеленення (ст. 153). І тут же в цій статті визначено умову спрощеного провадження – якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Однак, здійснивши аналіз цих норм, було встановлено, що правопорушення, визначені п.п. 1,3, дійсно є незначними і санкція статей за їх вчинення передбачає можливість застосування штрафу у розмірі, що не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто в разі виявлення такої категорії правопорушень доцільною є процедура спрощеного розгляду справ. Стосовно ж правопорушень, передбачених п.п. 2, 4, така процедура є недоцільною, оскільки, по-перше, їх рівень суспільної шкідливості є досить високим (наприклад, порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі, могло завдати шкоди життю та здоров'ю людей, що не було метою порушника, але не залежало від його волі і могло призвести до таких тяжких наслідків, які б уже кваліфікувалися як злочини), по-друге, санкція за їх вчинення хоча і є, на нашу думку, незначною, але все ж таки перевищує три неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Також статтею 258 вказано і інші підстави спрощеного порядку розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення, зокрема вчинення правопорушень, передбачених частиною першою статті 85, якщо

розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 (у випадках вчинення правопорушень, названих у частині третій статті 238), частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116-2, частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтями 118, 119, статтями 134, 135, 185-3 цього Кодексу.

Однак аналіз вказаних у статті 258 КУпАП підстав для застосування спрощеної процедури розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення вказує на неможливість їх застосування, оскільки вони в більшості не відповідають завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме – об'єктивний, повний всебічний розгляд справи та винесення законного рішення. Хоча статтею 258 КУпАП і закладено правову основу альтернативного (спрощеного) провадження у справах про адміністративне правопорушення, відповідно до якого орган адміністративно-деліктної юрисдикції у випадку виявлення визначених вище правопорушень на місці вчинення правопорушення і у разі, коли особа, яка притягається до відповідальності, не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, виносить постанову у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 цього Кодексу, однак ефективність цієї норми досить низька. Цьому свідчать і результати адміністративно-деліктної практики. Так, дані офіційної статистики свідчать, що спрощена процедура розгляду і вирішення справи про адміністративне правопорушення на місці його вчинення (виявлення) у 2012 році застосовувалася лише у 20% можливих випадків її застосування¹.

Найбільш часто така процедура застосовувалася до 2010 року, відповідно до якої, згідно п. 6 ст. 258 КУпАП, у випадках виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Але протокол про адміністративне правопорушення при цьому не складався, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виносилася без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріали, зафіксовані за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, надсилалися особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня винесення такої постанови. Однак правові підстави та порядок вищезазначеної спрощеної процедури розгляду справи про адміністративне правопорушення по даній категорії справ було визнано, що є неконституційними Рішенням Конституційного Суду № 23-рп/2010 від

¹ Аналітичний огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у 2012 році [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?publications&t=rec&id=2483.

22.12.2010, на підставі якого положення п. 6 ст. 258 КУпАП втратило чинність¹.

Слід вказати, що рішення Конституційного Суду з цього приводу було мотивоване не недоцільністю існування такої процедури, а порушенням законодавства при її застосуванні органами адміністративно-деліктної юрисдикції, а саме підрозділами ДАІ, адже частими були випадки втручання посадових осіб ДАІ в роботу автоматичних пристроїв, фабрикування матеріалів справ та фотозйомки, наприклад, водію направлялися матеріали фотозйомки порушення ним правил зупинки транспортного засобу, де на одному фотознімку було знято дорожній знак, що забороняє зупинку у відведеному місці, який знаходиться на проїжджій частині з асфальтовим покриттям, а на іншому знімку його транспортний засіб знаходиться в іншому місці на бруківці. Часті скарги громадян на незаконні дії співробітників ДАІ до суду та непоодинокі рішення судів про визнання таких дій незаконними стали причиною відміни законодавчої підстави застосування спрощеної процедури розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері порушення правил дорожнього руху, хоча ефективність її не піддається сумніву. І саме на це вказують результати вивчення нами зарубіжного досвіду застосування спрощеної процедури розгляду справ про адміністративне правопорушення, аналіз яких було здійснено у другому розділі роботи. За результатами вивчення даного досвіду, розширення потребують повноваження органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо здійснення скороченої процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення з невисоким ступенем суспільної шкідливості, санкція за вчинення яких передбачає застосування попередження або штрафу, що не перевищує десять неоподатковуваних мінімумів громадян, і у разі визнання вини особою та сплати або надання згоди на сплату штрафу (за прикладом більшості розвинутих європейських держав). У такому разі протокол про адміністративне правопорушення не складається, а на місці вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення. Оформлення такої постанови доцільно здійснювати на спеціальному номерному бланку спрощеної форми, де зазначено лише резолютивну частину рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції та дано роз'яснення щодо порядку та реквізитів для сплати штрафу. У випадку незгоди порушника з фактом вчинення ним порушення, або вчинення порушення невстановленою особою чи такого, що передбачає застосування штрафу більше ніж десять неоподатковуваних мінімумів громадян, органом адміністративно-деліктної юрисдикції здійснюється загальна процедура розгляду справ, яка передбачає виклик та заслуховування порушника, свідків, оцінки доказів, проведення експертиз тощо, що

¹Рішенням Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) № 23-рп/2010 від 22.12.2010 // Офіційний вісник України. – 2010. - № 101. – Ст. 3639.

завершується прийняттям процесуального документа – постанови про накладення штрафу, яка може бути оскаржена до суду.

З урахуванням вищезазначеного, пропонуємо в окремій статті визначити порядок спрощеного розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення на місці його вчинення (виявлення): розгляд і вирішення справи про адміністративне правопорушення можуть бути проведені на місці його вчинення органом адміністративно-деліктної юрисдикції у випадку, коли особа не оспорує факт вчинення адміністративного правопорушення, що передбачає застосування попередження або штрафу до десяти неоподатковуваних мінімумів громадян; посадова або службова особа органу адміністративно-деліктної юрисдикції не складає протокол про адміністративний проступок, а тільки приймає адміністративний акт в порядку, визначеному цим Кодексом; адміністративний акт підписується посадовою або службовою особою органу адміністративно-деліктної юрисдикції, яка його прийняла, і фізичною особою або представником юридичної особи, які притягаються до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення; якщо особа, яка притягається до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, оспорує факт вчинення адміністративного правопорушення, що передбачає застосування попередження або штрафу до десяти неоподатковуваних мінімумів громадян, а також іншого адміністративного правопорушення або адміністративного стягнення, що на неї накладається, то розгляд і вирішення справи про адміністративне правопорушення проводиться в порядку, визначеному цим Кодексом.

Окремою формою спрощеного порядку розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення є її розгляд в органі адміністративно-деліктної юрисдикції в письмовому провадженні. Даний порядок повинен здійснюватися органом адміністративно-деліктної юрисдикції за місцем вчинення правопорушення у випадках неможливості розгляду справи на місці вчинення (виявлення) правопорушення, однак при очевидності факту його вчинення та достатності доказів його вчинення. Цей порядок може застосовуватися, зокрема, у випадку виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Таким чином, він також потребує нормативного закріплення в межах окремої статті КУпАП, в якій слід визначити положення про те, що справа про адміністративне правопорушення розглядається в приміщенні органу адміністративно-деліктної юрисдикції у порядку письмового провадження без заслуховування учасників провадження, у таких випадках: якщо вона за об'єктивних обставин не може бути розглянута на місці вчинення правопорушення, за підстав, визначених цим Кодексом; у випадку виявлення адміністративного проступку за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних

технічних приладів чи засобів, що мають функції фотозйомки чи відеозапису; коли особа, яка була завчасно сповіщена про час та місце розгляду справи за викликом органу адміністративно-деліктної юрисдикції, не з'явилася та не повідомила про причини неявки для надання показань по справі; в інших випадках, коли неможливо або недоцільно за рішенням органу адміністративно-деліктної юрисдикції здійснювати усний розгляд справи з викликом осіб для дачі показань, коли в матеріалах справи достатньо доказів для її об'єктивного, повного та всебічного розгляду та винесення законного рішення. За наявності визначених підстав орган адміністративно-деліктної юрисдикції у порядку письмового провадження протягом п'яти днів з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справ здійснює її розгляд та приймає постанову у справі про адміністративне правопорушення, яку протягом трьох днів направляє особі, стосовно якої її було винесено.

Очевидно, що найбільш складним у процесуальному розумінні є порядок розгляду та вирішення справи в органі адміністративно-деліктної юрисдикції із залученням учасників провадження. Як було зазначено вище, такий порядок розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення складається з чотирьох етапів: підготовка справи до розгляду, власне розгляд справи, винесення постанови у справі та доведення її до відома зацікавлених осіб.

Під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення, згідно зі ст. 278 КУпАП, посадова особа органу адміністративно-деліктної юрисдикції повинна перевірити правильність складення протоколу та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення. Під час перевірки протоколів, інших документів та матеріалів справи суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції вирішує такі питання: чи повноважною посадовою особою складено протокол (ст. 255); чи дотримані вимоги закону щодо його змісту (ст. 256); чи досить повно викладено всі факти, що мають значення для вирішення справи.

Чинне адміністративно-деліктне законодавство не містить вказівок на те, що робити, якщо протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення складені з порушенням встановлених вимог щодо їх оформлення. Дослідження практики діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції виявило, що посадові особи, уповноважені розглядати справи, дуже рідко направляють матеріали про адміністративне правопорушення особі, що здійснювала адміністративне розслідування, для усунення недоліків, хоча такі випадки інколи зустрічаються. Так, із вивчених нами 350 матеріалів справ про адміністративні правопорушення, що були направлені для розгляду до суду, було встановлено, що 36 із них (більше 10 %) містили неповні дані щодо обставин справи, доказів у справі та особи порушника, однак лише 12 матеріалів справ (2,9%) були направлені на додаткове розслідування та усунення недоліків. Часткове вирішення цієї проблеми вбачається нами в необхідності внесення відповідних змін до

КУпАП щодо можливості винесення окремої постанови (ухвали) про направлення неналежно оформлених матеріалів справи про адміністративне правопорушення суб'єкту адміністративного розслідування. У постанові (ухвалі) суб'єкту адміністративної юрисдикції, на наш погляд, повинно бути зазначено, які порушення були допущені під час складання протоколу про адміністративне правопорушення і інших документів, які необхідно провести додаткові процесуальні дії щодо встановлення доказів (у випадку їх недостатності), які відомості про особу правопорушника повинні бути зазначені у протоколі.

Під час підготовки до розгляду справи суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції, відповідно до ст. 278 КУпАП, повинен впевнитися, що особи, які беруть участь у розгляді справи, сповіщені про час і місце розгляду справи. Особливої важливості такі процесуальні дії набувають у випадках, коли, відповідно до ч.2 ст. 268 КУпАП, при розгляді окремих категорій справ про адміністративні правопорушення присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. До такої категорії справ можна віднести справи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 44, статтями 51, 146, 160, 172-4–172-9, 173, частиною третьою статті 178, статтями 185, 185-1, статтями 185-7, 187 цього Кодексу.

Норми КУпАП до недавнього часу не регламентували порядок сповіщення особи про час та місце розгляду справи, що, на наш погляд, було суттєвим упущенням та мало негативні наслідки. Вивчення результатів практики діяльності суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції Дніпропетровської та Запорізької областей показало, що таке сповіщення здійснюється трьома способами: 1) записом у протоколі про адміністративне правопорушення про те, що правопорушника повідомлено про час розгляду справи про адміністративне правопорушення, з підписом правопорушника в кінці протоколу чи під цим записом; 2) оформленням повістки про необхідність явки до органу внутрішніх справ (інший адміністративно-юрисдикційний орган) для розгляду справи про адміністративне правопорушення; 3) усним сповіщенням правопорушника про день, місце та час розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Висловлювалася думка про те, що запис про сповіщення особи, яка притягається до відповідальності, доцільно робити у протоколі про адміністративне правопорушення¹. Однак такий підхід був справедливо підданий критиці, оскільки питання про місце та час розгляду справи може вирішуватися тільки на етапі підготовки до розгляду справи². Але всі науковці висловлювали думку про необхідність нормативного закріплення

¹Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права та свободи громадян: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Синьов Олександр Володимирович. – Х., ХНУВС. – Харків, 2001. – 235 с.

²Калянов Д.П., Остюченко С.М., Аносенков А.А. Правова регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України: Науково-практична розробка. – Одеса: ОІВС, 2002. – 42 с.

положення про те, що сповіщення в письмовому вигляді вручається під розписку чи надсилається з обов'язковим повідомленням про час його отримання. Крім того, вказувалося на необхідність нормативної регламентації й можливість відкладення та перенесення розгляду справи у випадку неявки учасника справи, присутність якого є обов'язковою.

Такі позиції науковців набули законодавчого втілення у ст. 277-2 КУпАП, де визначено, що повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді, в якій зазначено дату і місце розгляду справи. Інші особи, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення, повідомляються про день розгляду справи в той же строк¹. Нормативне закріплення обов'язкового сповіщення учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення про час та місце розгляду справи, як зазначають окремі автори, є, «мабуть, головним нововведенням у адміністративному процесі. Хоча варто зауважити, що КУпАП і в цьому питанні залишився більш суворим, ніж, наприклад, Цивільний процесуальний кодекс України: стаття 74 ЦПК встановлює обов'язок повідомлення про судові засідання не пізніше ніж за сім днів, на відміну від триденного строку, встановленого КУпАП. Але найбільш істотним є те, що відтепер орган адміністративно-деліктної юрисдикції не має права розглядати справу про адміністративне правопорушення, якщо відсутня інформація про належне повідомлення зацікавлених осіб.

Однак сучасне процесуальне законодавство знає інші способи сповіщення осіб про час та місце розгляду юридичної справи, викликані розвитком суспільних відносин та інформаційними технологіями. Так, відповідно до ст.ст. 35, 38 КАСУ, повістка про виклик особи до суду може вручатися під розписку або безпосередньо в суді, а у виняткових випадках – телеграмою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефоном, через друкований засіб масової інформації, та встановлено час її вручення – не пізніше ніж за сім днів до судового засідання, крім випадку, коли повістка вручається безпосередньо в суді². При цьому варто зазначити, що адміністративно-деліктним законодавством не передбачено єдиної форми повідомлення для явки до органу адміністративно-деліктної юрисдикції. На місцях, як свідчить практика, текст повідомлення формується з урахуванням власних міркувань посадових осіб цих органів. Звісно, що доставка такого повідомлення або інформації є, з одного боку, запорукою дотримання прав особи, а з іншого – потребує значних витрат часу та ресурсів органів адміністративно-деліктної юрисдикції і ускладнює їх роботу. Тому, на нашу думку, необхідно законодавчо передбачити й інші форми сповіщення особи, яка притягається

¹Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 р. № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 41. – Ст. 414.

²Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35-36, № 37. - Ст.446.

до адміністративної відповідальності, та інших учасників провадження про дату, місце проведення процесуальних дій, однією із яких може стати СМС-повідомлення через оператора мобільного зв'язку. Надіслання повідомлення про явку до органу адміністративно-деліктної юрисдикції шляхом СМС-повідомлення може здійснюватись з телефону, відомості про який можна перевірити на офіційному веб-сайті даного органу. Інформацію про надіслання такого повідомлення і отримання його адресатом на телефон, наданий при оформленні матеріалів справи (протоколу про адміністративне правопорушення, пояснень свідків та ін.), можна завжди перевірити через оператора мобільного зв'язку, таким чином, аргументи особи про начебто непоінформованість про розгляд справи будуть нікчемними та такими, що спростовуються. На особу, якій було вручено (надіслано) повідомлення, покладається обов'язок прибути для розгляду справи вчасно, а у випадку неможливості прибуття з поважних причин – завчасно повідомити про це орган, який розглядає справу.

Щоб уникнути помилок та зловживань в юрисдикційній практиці, необхідно законодавчо закріпити в КУпАП випадки, в яких допускається виклик свідків для участі в розгляді справи, а саме у випадках: коли в залучених до матеріалів справи письмових поясненнях виявлено протиріччя щодо суттєвих обставин справи; про виклик свідків клопоче особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий чи їх законні представники, адвокат чи прокурор; у матеріалах справи немає письмових пояснень свідків, а особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, заперечує свою причетність до вчиненого правопорушення.

Під час підготовки справи про адміністративне правопорушення посадова особа органу адміністративно-деліктної юрисдикції повинна впевнитися, що витребувані всі необхідні додаткові матеріали (п.4. ст. 278 КУпАП) та вирішити питання про клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, законних представників, захисника (п. 5. ст. 278 КУпАП).

Кодекс не визначає перелік додаткових матеріалів, тому суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції здебільшого сам визначає, які матеріали повинні бути представлені. Зазвичай додаткові матеріали вимагають при виявленні яких-небудь недоліків, що були допущені під час адміністративного розслідування. Чинне законодавство не регулює поведінку правозастосовуючого суб'єкта при виявленні таких недоліків. Найчастіше суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції сам збирає необхідні додаткові матеріали. Ця діяльність, на нашу думку, є більш економічною та кваліфікованою, ніж доручати збір додаткових матеріалів суб'єкту адміністративного розслідування. Разом з тим це не означає, що, наприклад, начальник ОВС (його заступник) постійно повинен самотійно виправляти недоліки, допущені підлеглими під час здійснення адміністративного розслідування. Вважаємо, що суб'єкт адміністративної юрисдикції сам повинен визначати необхідність витребування в осіб, які здійснювали

адміністративне розслідування, додаткових матеріалів чи самостійно усувати виявлені недоліки на етапі підготовки справи до розгляду.

Процесуальний порядок реалізації другого етапу стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення врегульовано ст. 279 КУпАП. Враховуючи, що адміністративно-деліктне провадження здебільшого здійснюється одноособово, посадова особа, яка розглядає справу, відповідно до ст. 279 КУАП, повинна представитись іншим учасникам, які беруть участь у розгляді справи. Ст. 279 КУАП визначає, що після представлення суб'єкту адміністративної юрисдикції оголошується протокол про адміністративне правопорушення, заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання, у разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Слід визнати, що КУпАП лише в загальних рисах, порівняно з кримінально-процесуальним законодавством, регулює сам процес розгляду справ про адміністративні правопорушення. На наш погляд, необхідно в ст. 279 КУпАП закріпити більш докладний процесуальний порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції повинен здійснити комплекс заходів, пов'язаних з необхідністю всебічного, повного й об'єктивного вивчення всіх обставин, що мають значення для вирішення справи. При цьому необхідно враховувати, що будь-яка передбачена чинним законодавством діяльність посадової особи – суб'єкта адміністративної юрисдикції щодо збору, перевірки й оцінки доказів повинна здійснюватися в рамках закону, а тягар доказування покладено на органи, що здійснюють адміністративну юрисдикцію.

Суб'єкту адміністративно-деліктної юрисдикції дуже важливо визначитися з предметом доказування. Згідно зі ст. 280 КУпАП, посадова особа, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, зобов'язана з'ясувати такі обставини: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність; чи заподіяно майнову шкоду; чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу; з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Не можна повною мірою погодитися з думкою окремих авторів, які вважають, що у зв'язку з істотними соціально-правовими змінами в країні щодо політичного й економічного аспектів розвитку держави передача матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу втратила свою актуальність¹. Основним аргументом у цьому питанні є відсутність професійних (юридичних) знань у

¹Завальний М.В. Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ: Дис. на здобуття наук. ступеня канд.юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Завальний Михайло Володимирович. - Національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2008. - 205 с.

посадових осіб даних органів, на основі яких можлива оцінка кваліфікації протиправного діяння особи. Як нами зазначалося вище, ми є прибічниками дещо іншої позиції, відповідно до якої, з урахуванням європейської практики, доцільно наділити адміністративно-юрисдикційними повноваженнями колегіальні органи – професійні об'єднання громадян, профспілки трудових колективів – правом застосовувати заходи адміністративної відповідальності до осіб, які є їх членами, за порушення у сфері забезпечення статутної діяльності даних органів та порушення порядку їх професійної самореалізації. З іншого боку, необхідно виключити можливість передачі їм матеріалів справ для розгляду за іншими правопорушеннями, які підвідомчі іншим органам адміністративно-деліктної юрисдикції. Це, з одного боку, розвантажить органи адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду даних категорії справ, з іншого – надасть об'єднанням громадян, створеним на основі професійного самоврядування, більше важелів впливу на можливість захищати свої інтереси від посягання. Також тут слід враховувати ту обставину, що прийняті цими органами рішення можуть бути оскаржені в судовому порядку.

При визначенні інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, необхідно виходити з тих задач, які законодавець покладає на орган адміністративно-деліктної юрисдикції, зокрема – з'ясування причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення та вжиття заходів щодо їх усунення (ст.ст. 245, 282 КУпАП).

Вивчення нами правозастосовної адміністративно-деліктної практики показує, що посадові особи, які здійснюють розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення, здебільшого не займаються з'ясуванням причин вчинення адміністративних правопорушень та рідко вносять у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів з усунення причин та умов вчинення правопорушення. З 226 опитаних нами співробітників міліції 179 (62,6 %) зазначили, що під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності зазвичай не з'ясовували причини вчинення правопорушення; 84 (66,7 %) вважають, що виявлення причин вчинення адміністративних правопорушень не вплинуть на профілактику правопорушень. Найкращим засобом профілактики адміністративної деліктності 86% опитаних вважають припинення адміністративного правопорушення і ефективне покарання винного.

Таким чином, ми спостерігаємо наявність хибного розуміння профілактичної спрямованості застосування адміністративної відповідальності. Попри постійні намагання наукової громадськості привернути увагу суспільства в цілому та окремих громадян до сутності юридичної відповідальності в цілому та адміністративної зокрема, яка полягає перш за все не тільки в застосуванні до порушника ефективної та

адекватної порушенню міри покарання, а вжитті такого комплексу заходів, які б, з одного боку, мінімізували подальшу протиправну поведінку особи, а з іншого – усунули причини, що сприяли такій поведінці, ситуація на практиці залишається незмінною. Так, у результаті вивчення нами практики профілактичної роботи підрозділів ДАІ України було виявлено, що даними підрозділами у 2010–2012 роках було направлено всього 1856 вимог до відповідних державних органів чи органів місцевого самоврядування, громадських організацій або посадових осіб суб'єктів господарювання щодо вжиття заходів з усунення причин та умов вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, хоча до адміністративної відповідальності за дані порушення у вказаний період було притягнуто 568 тис. 967 водіїв (тобто одна вимога на 350 випадків вчинення правопорушення). І переважно ці вимоги направлялися при виявленні правопорушень, передбачених статтею 128 КУпАП – випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан, обладнання або комплектність яких не відповідає вимогам правил і стандартів, що стосуються убезпечення дорожнього руху, технічної експлуатації, переобладнаних без відповідного погодження, не зареєстрованих у встановленому порядку, таких, що не пройшли обов'язкового технічного контролю або без поліса обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів чи без ліцензійної картки на транспортний засіб, без проходження щозмінного медичного огляду та контролю технічного стану, а також направлення в рейс одного водія при здійсненні пасажирських перевезень на автобусному маршруті протяжністю понад п'ятсот кілометрів. Однак жодної вимоги про недопустимість експлуатації вантажних транспортних засобів з перевищенням встановлених для даного транспортного засобу норм завантаження суб'єктам господарювання – власникам даних транспортних засобів направлено небуло. Це при тому, що вчинення такого правопорушення є однією із причин аварійного стану дорожнього покриття в Україні, що має наслідком створення автомобільних аварій, в яких гинуть сотні людей щорічно, а на ремонт доріг за рахунок платників податків витрачаються колосальні кошти з державного та місцевого бюджетів, на що неодноразово зверталася увага в ЗМІ та що знаходить своє відображення в низці державних програм профілактики порушень безпеки дорожнього руху. Таким чином, з посиленням протидії такому виду правопорушення, вжиттям на державному рівні заходів щодо його виявлення, на нашу думку, необхідно, по-перше, значно підвищити штрафні санкції за випуск на лінію транспортних засобів, які мають перевищення норм, встановлених для завантаженості даного транспортного засобу, встановивши адміністративну відповідальність юридичних осіб – власників даних транспортних засобів (до речі, за вказівкою, а то і прямою вимогою яких здійснюється перевантаження даних транспортних засобів); по-друге, зобов'язати працівників ДАІ в кожному з таких випадків направляти власникам таких транспортних засобів вимогу про усунення

причин, що сприяли вчиненню даного правопорушення, і у випадку ігнорування такої вимоги передбачити в КУпАП відповідальність за повторне вчинення такого правопорушення хоча б одним із транспортних засобів, належних даному власнику, встановивши стягнення у вигляді конфіскації даного транспортного засобу за рішенням суду.

Повертаючись до аналізу стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення, не можна оминати увагою питання щодо документування процесуальних дій на даній стадії. Посадові особи, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, розглядають справи одноособово, протокол (як під час розгляду справи колегіальним органом адміністративної юрисдикції) не ведеться. Однак виникають питання щодо порядку документування, наприклад, заяв, клопотань учасників адміністративно-деліктного процесу. Деякі автори пропонують регламентувати ведення протоколу й під час розгляду справи будь-яким суб'єктом адміністративної юрисдикції мати можливість не лише ознайомитися з ним, але й підписати його, фіксуючи тим самим свою участь у розгляді справи. Проте, на нашу думку, обов'язкове протоколювання розгляду справи про адміністративне правопорушення призведе до зайвого ускладнення провадження, хоча законодавчу можливість ведення такого протоколу в законодавстві має бути передбачено на випадок розгляду особливо складних справ, зокрема в тих випадках, коли у справі однією із сторін виступає потерпіла особа, або у випадку подання висновку прокурора, наявності протиріч у показаннях свідків, необхідності проведення експертизи та ін. Рішення про ведення протоколу засідання щодо розгляду справи має приймати сам орган адміністративно-деліктної юрисдикції з урахуванням обставин розгляду справи.

У межах дослідження стадії розгляду справи не можна оминати проблематики визначення строків розгляду справи про адміністративні правопорушення, які закріплено у ст. 277 КУпАП, оскільки їх чітке визначення породжує або припиняє адміністративно-деліктні правовідносини, що виникають між суб'єктами адміністративно-деліктного процесу. Не вирішеним на законодавчому рівні залишається питання початку плин timer строку розгляду справ. У ст. 277 КУпАП зазначено, що строк розгляду справи про адміністративне правопорушення починається з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Однак вивчення практики діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення вказує на існування ряду негативних прикладів застосування вищевказаної норми. Так, існує практика, коли протокол про адміністративне правопорушення та інші матеріали справи після їх надходження своєчасно не реєструються, що доволі часто є способом збільшення строків розгляду даних матеріалів, а значить нівелюються принципи оперативності провадження та ефективності покарання порушника. Для виправлення цієї ситуації доцільно нормативно

закріпити час початку плин timer строку розгляду матеріалів справи не з моменту надходження до органу адміністративно-деліктної юрисдикції, а з моменту їх реєстрації.

Як зазначалось вище, у статті 277 КУпАП закріплено загальний строк розгляду справ про адміністративні правопорушення – п'ятнадцять діб та виключні (скорочені) строки розгляду окремих категорій справ. Слід зазначити, що попри закони логіки скорочені строки розгляду справи визначені стосовно справ про адміністративні правопорушення з високим ступенем суспільної шкідливості, де є необхідність проведення низки процесуальних дій, проведення експертиз, ретельного дослідження доказів та прийняття виваженого рішення. Таким чином, незавжди є можливість розглянути справу про адміністративне правопорушення протягом доби або в триденний строк, особливо коли це стосується судового їх розгляду, враховуючи існуючу на сьогодні завантаженість суддів. До того ж слід враховувати те, що в найближчій перспективі з урахуванням реформування кримінально-процесуального та адміністративно-деліктного законодавства, на що нами було звернуто неодноразову увагу, дана категорія правопорушень набуде кваліфікації кримінальних правопорушень, провадження по яких буде здійснюватися відповідно до кримінально-процесуального законодавства. Так, наприклад, за вчинення дрібного хуліганства (ст.173 КУпАП), вчинення насильства в сім'ї (ст. 173-2 КУпАП) за які нині діючим законодавством передбачено можливість застосування адміністративного арешту і справа за які розглядається суддею протягом доби (відповідно до ст. 277 КУпАП) в перспективі будуть застосовуватися міри кримінальної відповідальності, та й сама санкція у вигляді арешту перестане бути адміністративним стягненням та буде застосовуватись виключно в порядку застосування кримінальної відповідальності.

З іншого боку, в ст. 277 КУпАП передбачено можливість зупинення строку розгляду справи про адміністративне правопорушення, але цей законодавчий виняток стосується тільки справ про адміністративні корупційні правопорушення і зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

На нашу думку, в даному випадку спостерігається вибірковий підхід до встановлення строків розгляду окремих категорій справ про адміністративні правопорушення, що буде мати наслідком затягування порядку притягнення особи до адміністративної відповідальності, що, в кінцевому результаті, призведе до закриття провадження по даній категорії справ відповідно до п.7 ч. 1 ст. 247 КУпАП на підставі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення тримісячного строку, передбаченого статтею 38 цього Кодексу.

З урахуванням вищезазначеного, з метою виконання завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме

своєчасного розгляду справи, доцільно залишити загальний п'ятнадцятиденний строк розгляду справ, передбачивши підстави його зупинення для всіх категорій справ про адміністративні правопорушення, до яких віднести: умисне ухилення від явки або неможливості явки з поважних причин (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо) особи, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, якщо її присутність є обов'язковою; необхідність додаткового дослідження доказів у справі, якщо таке є обов'язковим. Рішення про зупинення строку розгляду справи оформлюється постановою (ухвалою) та повинно бути вмотивовано.

Окремим питанням, що виникає на стадії розгляду справи, є визначення місця її розгляду. Відповідно до загального правила, передбаченого ст. 276 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Однак наступні частини цієї статті вказують на окремі винятки із загального правила, закріплюючи альтернативи місця розгляду справи: в разі порушення окремих правил, норм та стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху (ст.ст. 121–126, ч.1,2 ст. 130, 132 КУпАП та ін.) справа може розглядатися також за місцем реєстрації транспортного засобу та місцем проживання порушника; в разі вчинення правопорушень, передбачених ст.ст.177, 178 КУпАП, справа може розглядатися також за місцем проживання порушника.

Однак у КУпАП не визначено, кому належить право обрання місця розгляду таких справ: органу, що здійснює розгляд справи, чи особі, яка вчинила правопорушення, чи потерпілому, якщо такий є.

Про доцільність постановки таких питань та необхідності їх вирішення свідчать матеріали практики діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо застосування законодавства про адміністративну відповідальність. В якості прикладу розглянемо таку ситуацію. З матеріалів справи про адміністративне правопорушення №21854К: громадянин В., керуючи власним транспортним засобом, на відрізку автодороги Ялта – Сімферополь у районі смт Гурзуф порушив правила дорожнього руху – перевищив допустиму швидкість руху транспортного засобу більш як на 20 км/год. У своєму поясненні за фактом вчинення правопорушення В. зазначив, що у зв'язку з поганою видимістю на дорозі він ніяких обмежувальних знаків не спостерігав, а тому свою вину не визнав та в письмовому вигляді виклав інспектору ДПС ДАІ клопотання про направлення протоколу та матеріалів справи для розгляду за місцем його проживання до міста Харкова. У графі протоколу про правопорушення «пояснення особи» він вмотивував своє клопотання тим, що відпустка його закінчилася і він не має змоги перебувати на території АРК Крим та брати участь у розгляді його справи, хоча бажання захищати свої інтереси особисто у суді він має. Незважаючи на таке клопотання, інспектор направив протокол та справу до розгляду в місцевий суд м. Ялти, в якому цю справу було розглянуто і на порушника було

накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу¹. Цей приклад свідчить про очевидне порушення права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності на вибір місця розгляду справи, передбаченого ч. 2 ст. 276, та права на подання та задоволення клопотання, передбаченого ч. 1 ст. 268 КУпАП.

Більш складна ситуація щодо визначення місця розгляду справи виникає у разі надходження клопотання про вибір місця розгляду справи одночасно від особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, та від потерпілої особи. Наведемо такий приклад. Матеріали справи про адміністративне правопорушення №2-321-09 свідчать, що громадянин С., керуючи власним транспортним засобом Опель Астра (держномер000), на проспекті імені газети «Правда» міста Дніпропетровська на відрізку шляху між вулицями Байкальською та Калиною порушив вимоги правил дорожнього руху в одному напрямку щодо дотримання дистанції руху та здійснив наїзд на транспортний засіб автомобіль Маздаб (держномер000) під керуванням громадянина Ж., завдавши йому пошкодження. Оскільки водії даних транспортних засобів, відповідно до примітки до ст. 124 КУпАП, не скористалися правом спільно скласти повідомлення про цю пригоду відповідно до Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», вони повідомили про дорожню пригоду за телефоном 102. Наряд міліції з оформлення ДТП ДАІ оформив матеріали ДТП та склав протокол про адміністративне правопорушення на гр. С. за статтею 124 КУпАП. Одночасно гр. С., як особа, яка притягується до відповідальності, і гр. Ж., як потерпілий, звернулися з клопотанням про розгляд справи в місті Павлограді та місті Нікополі, за їх місцем проживання. Оскільки виділення матеріалів однієї справи у два окремих провадження законодавством не передбачено, інспектор ДПС ДАІ направив матеріали справи для розгляду до місцевого суду за місцем вчинення правопорушення, таким чином, не задовольнивши клопотання жодного з учасників. У результаті судове слухання справи здійснювалося за відсутності учасників провадження, попри їх завчасне повідомлення про час та місце розгляду справи². Попри відсутність чіткого законодавчого регулювання вирішення цієї ситуації, дії інспектора можна було визнати неправомірними, адже якщо чітко дотримуватися норми закону, то, виходячи зі змісту ч.2 ст. 276 КУпАП, інспектор мав би задовольнити клопотання особи, яка притягується до відповідальності, та відхилити клопотання потерпілої особи, оскільки справи такої категорії можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників.

Однак, на нашу думку, дії інспектора слід визнати правомірними, оскільки в кінцевому результаті, коли є спірна ситуація між сторонами

¹ Постанова Ялтинського міського суду АР Крим справою № 121/6485/13-п від 15.08.2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32998147>.

² Постанова Індустріального районного суду Дніпропетровської області за справою № 3-1545/2007 від 18.01.2007 [Електронний ресурс]. // Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/583316>.

провадження, орган адміністративно-деліктної юрисдикції виступає арбітром в її вирішенні та приймає рішення на свій розсуд та з урахуванням обставин справи. Однак у такому випадку норма ст. 276 КУпАП спрямована на захист перш за все прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з можливістю надання останньою в суді переконливих аргументів своєї невинуватості. Стосовно ж інтересів потерпілої особи, виходячи з наведеного вище прикладу, слід зазначити, що вони полягають у відшкодуванні завданої матеріальної, а іноді і моральної шкоди, яка відшкодовується переважно в порядку цивільного судочинства. Таким чином, вважаємо, що в цілому норма ст. 276 КУпАП є досить ефективною з огляду захисту прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Однак для однозначного вирішення питання про визначення місця розгляду справи у випадку надходження клопотання про це, доцільно ст.276 доповнити частиною 6 такого змісту:«Орган (посадова особа), який склав протокол про адміністративне правопорушення, на письмове клопотання особи, що вчинила правопорушення, направляє його з іншими матеріалами справи за підвідомчістю до місця розгляду, вказаному в клопотанні».

Проблемним для правозастосовної практики залишається питання визначення органу, що буде розглядати справу у разі її подвійної підвідомчості. Так, виходячи з аналізу ст.ст. 221, 222 КУпАП, справи про правопорушення, передбачені окремими статтями Особливої частини КУпАП мають подвійну підвідомчість. Зокрема, це стосується ст.ст. 44, 173 КУпАП. Ці справи надто складні, так як за ступенем суспільної шкідливості вони наближаються до злочину. Таким чином, начальник органу внутрішніх справ, отримавши матеріали адміністративного розслідування за фактом їх вчинення, повинен вирішити питання, чи взяти справу до свого відання, розглянути її по суті і винести постанову, чи направити її до суду. Які критерії можуть бути застосовані при вирішенні даного питання? Вважаємо, що до таких критеріїв слід віднести: ступінь вини особи, яка притягається до відповідальності; наявність обтяжуючих чи пом'якшуючих обставин відповідальності за вчинені правопорушення; особистість правопорушника (в першу чергу наявність судимості чи попереднього притягнення до адміністративної відповідальності, також – вік, особистісні характеристики за місцем проживання і місцем роботи та ін.); визнання провини правопорушником; щире каяття; доцільність застосування того чи іншого адміністративного стягнення.

Заключним етапом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення є винесення рішення у справі й доведення його до відома зацікавлених осіб. Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, посадова особа органу адміністративно-деліктної юрисдикції виносить постанову, яка повинна мати визначені ст. 283 КУпАП реквізити.

Стосовно справи про адміністративне правопорушення, відповідно до ст. 284 КУпАП, може бути винесено одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про закриття справи.

Хоча законодавством чітко не визначено, які різновиди постанов про закриття справи про адміністративні правопорушення можуть виноситися, враховуючи підстави закриття справи, слід зазначити, що в цих справах можуть виноситися такі постанови: про звільнення особи від адміністративної відповідальності (наприклад, у зв'язку з відсутністю події правопорушення, його недоказаністю, неосудністю особи, а також при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу (ст. 21 КУпАП); про звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення; про передачу матеріалів для вирішення питання про порушення кримінальної справи; про передачу матеріалів для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності та ін. В окремих випадках, коли в результаті розгляду справи виявляються нові її обставини, що зумовлюють необхідність перекваліфікації діяння особи або додаткової кваліфікації, виноситься постанова про надсилання справи для розгляду за підвідомчістю.

Також доволі слушною є позиція С.М. Тараненка, відповідно до якої пропонується, що у разі скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення покладати на посадову особу, що розглядала справу та виносила по ній рішення, обов'язок роз'яснення оправданій особі права на відшкодування шкоди та порядок її стягнення згідно із Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р., а в новому законодавстві про адміністративні правопорушення доцільно закріпити норми, що розкривають зміст провадження з відшкодування такої шкоди¹. Окрім цього, вважаємо за доцільне зобов'язувати посадову особу, яка виносить рішення по справі про адміністративне правопорушення, роз'яснювати порядок його оскарження.

Що стосується змісту постанови у справі про адміністративне правопорушення, то це питання чітко регламентує ст. 283 КУпАП. Однак тут слід встановити правило, що одночасно з оголошенням постанови у справі особі, яка притягається до відповідальності, повинні бути роз'яснені її права та обов'язки, які пов'язані з наслідками прийнятого рішення, порядок виконання постанови та наслідки невиконання передбачених законом дій.

У підсумку необхідно зазначити, що висвітлення всіх проблемних процесуальних питань стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення в межах одного підрозділу роботи здійснити неможливо, а

¹ Тараненко С.М. Захист прав і свобод громадян у провадженні в справах про адміністративні правопорушення та їх забезпечення в діяльності міліції: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” /Тараненко С.М. - Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К., - 2000. – 21 с.

тому вище окреслено лише деякі з них, вирішення яких можливе у випадку швидкого реагування законотворчого процесу на реалії правозастосування, що проявляється у створенні нової якісної нормативної основи, яка б відповідала реальним сьогоденним проблемам практики застосування адміністративно-деліктних норм.

Розділ 4

Особливості стадії позасудового (відомчого) перегляду справи про адміністративне правопорушення

Оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції у справі про адміністративне правопорушення, є дієвим способом захисту прав особи на законне застосування до неї заходів адміністративної відповідальності та гарантією для потерпілої особи на відшкодування шкоди, завданої правопорушенням. Європейська правозастосовна практика вказує, що існують різні способи (механізми) оскарження таких постанов як в адміністративному, так і судовому порядку, а також рівні оскарження: в суді першої інстанції, в апеляційному та касаційному порядку. З огляду на європейські тенденції, вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство, яке регулює перегляд справ про адміністративні правопорушення, починаючи з 2008 р. зазнало суттєвих змін, зокрема щодо: запровадження подвійного правового регулювання порядку перегляду судами рішень у справах про адміністративні правопорушення за нормами КАСУ, але з особливостями, визначеними в КУпАП; передбачення апеляційного порядку перегляду таких справ, а також перегляду справ про адміністративні правопорушення в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною; порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом у КУпАП.

Вказані зміни суттєво вплинули на правозастосовну практику, про що свідчить те, що, за даними офіційної статистики за 2009–2012 рр., із середньої кількості винесених 2 млн. 484 тис. постанов у справах про адміністративні правопорушення 458 тис. (тобто 31,8 %) були оскаржені, з них у вищестоящих органах як з ініціативи учасників провадження, так і в порядку внутрівідомчого контролю за законністю притягнення до адміністративної відповідальності – 95 тис. постанов (20,7 %); до суду – 363 тис. постанов (79,3 %). 18,7 тис. постанов суду (тобто майже 6 %) підлягали апеляційному оскарженню, майже 60 % із них були скасовані або змінені апеляційним судом¹.

Такий великий відсоток оскаржуваних постанов свідчить про свідоме прагнення громадян до захисту своїх порушених прав, свобод та інтересів, а значний відсоток скасованих або змінених у порядку перегляду рішень свідчить про погіршення якості розгляду органами адміністративно-деліктної

¹ Аналітичний огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у 2012 році [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?publications&t=rec&id=2483.

юрисдикції, в тому числі судами, справ про адміністративні правопорушення, необхідність удосконалення процедури перегляду справ про адміністративні правопорушення в позасудовому, судовому, апеляційному порядку та запровадження касаційного порядку їхнього перегляду.

У той же час запровадження вищевказаних змін призвели до виникнення проблем щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення, які зумовлені: по-перше, недосконалістю та розпорошеністю правових норм, які регулюють порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з їхнім оскарженням у позасудовому, судовому та апеляційному порядку; по-друге, відсутністю доктринального тлумачення даних норм, що зумовлює проблеми правозастосовної практики; по-третє, відсутністю єдиних підходів до розуміння цього інституту адміністративно-деліктного процесу.

Означені проблеми вказують на необхідність удосконалення нормативного та організаційного забезпечення реалізації як прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, на оскарження прийнятого стосовно неї рішення, так і повноважень органів, які переглядають справи про адміністративні правопорушення, щодо перегляду такого рішення.

Порівняно з іншими стадіями адміністративно-деліктного процесу стадія перегляду справи у зв'язку з оскарженням постанови по справі або поданням прокурора на неї має певну відособленість, зокрема, в першу чергу це викликано тим, що ця стадія породжує повторний розгляд (перегляд) вже прийнятого рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності, її здійснення ініціюється за волевиявленням особи, стосовно якої винесено постанову, потерпілого, їх представників або за поданням прокурора, вона характеризується наявністю особливого порядку та строків розгляду справи та специфікою рішень, які можуть бути винесені за результатом розгляду справи. З огляду на це вірною, на нашу думку, є позиція багатьох науковців, яка висловлювалася в радянській доктрині адміністративної відповідальності, і, до речі, залишається незмінною в деяких сучасних навчальних виданнях, щодо розуміння стадії перегляду справи у зв'язку з оскарженням постанови по справі або поданням прокурора на неї, як факультативної, необов'язкової стадії¹. Факультативність цієї стадії зумовлена тим, що, з одного боку – оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є правом (а не обов'язком) для особи, яка притягається до відповідальності, або потерпілого, з іншого боку – факт оскарження постанови трансформується в обов'язок (а не право) правозастосовного органу як розглянути скаргу, так і прийняти одне з обов'язкових рішень за результатами її розгляду.

Аналіз правової природи процесуальних дій, що здійснюються в процесі перегляду справи у зв'язку з оскарженням постанови по справі або

¹Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография /АлександрСергеевичДугинец. - М. ВНИИ МВД России, 2003. - 274 с.

поданням прокурора на неї, дає можливість визначити ознаки, які вказують на можливість їх систематизації в окрему стадію провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме: 1) самостійність завдань цієї стадії, які полягають у необхідності перевірки законності, обґрунтованості, об'єктивності та справедливості прийнятого рішення у справі шляхом дослідження додаткових доказів у справі, наданих особою, яка притягається до відповідальності, потерпілим, їх представниками, захисниками та прокурором, здобутих у процесі судової перевірки та надання їм належної правової оцінки; 2) виокремлення правових, фактичних і процесуальних підстав, за наявності яких можуть існувати суспільні відносини, здійснювані в межах даної стадії, де правовою підставою перегляду справ, аналіз якої буде здійснено нижче, є норми глав 24, 24-1 КУпАП, фактичною – прийняття рішення у справі з порушенням суб'єктом адміністративної юрисдикції своєї предметної або територіальної компетенції, без достатнього правового або фактичного обґрунтування, на підставі протоколу про адміністративне правопорушення або інших матеріалів справи, складених з порушенням закону, з порушенням встановлених термінів давності накладення стягнення, з порушенням передбачених законом прав учасників адміністративно-юрисдикційного провадження, процесуальною – постанова у справі про адміністративне правопорушення, в якій визначено рішення, що має бути перевірено на предмет законності; 3) чітко окреслене коло суб'єктів стадії перегляду справи у зв'язку з оскарженням постанови по справі або поданням прокурора на неї, яких можна поділити на три категорії: перша – ті, що мають безпосередній інтерес у результаті перегляду справи, до них слід віднести особу, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законних представників, захисників, потерпілого, його представника; друга – ті, які відповідно до законодавства покликані слідкувати за законністю застосування адміністративної відповідальності, таким суб'єктом є прокурор, що наділений повноваженнями щодо внесення подання на постанову у справі про адміністративне правопорушення, та ті, що зобов'язані реагувати на порушення будь-яких прав громадян, таким є Уповноважений Верховної Ради України із захисту прав громадян; третя – уповноважені суб'єкти, які здійснюють перегляд справ про адміністративні правопорушення, а саме: вищестоящий орган стосовно того, який приймав оскаржувану постанову по справі, суддя районного, районного місті, міського чиміськрайонного суду, який переглядає постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесену суб'єктом владних повноважень, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), з особливостями, встановленими КУпАП; суддя апеляційного суду, який переглядає постанову у справі, винесену суддею першої інстанції; судді Верховного Суду України, які переглядають постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; 4) чітко визначена, хоч і не зовсім досконала,

нормативна регламентацію процесуальних дій в окремих главах КУпАП, главі 24, яка регламентує порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурора, та главі 24-1, яка визначає порядок перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; 5) базується на основоположних принципах, властивих всьому адміністративно-деліктному процесу, але з певною пріоритетністю реалізації окремих з них, а саме: законності, обґрунтованості та справедливості, доцільності та об'єктивності перегляду прийнятого рішення, гласності і відкритості провадження з перегляду справи; економічності та оперативності перегляду справи, забезпечення права на захист, забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності; 6) особливими строками здійснення процесуальних дій в межах її здійснення; 7) завершеністю її процесуальних рішень, які мають чітко визначені правові наслідки.

Аналіз процесуальних дій, які здійснюються на стадії перегляду справи у зв'язку з оскарженням постанови по справі або поданням прокурора на неї дають можливість навести визначення цієї стадії як законодавчо визначеної, самостійної, формально-визначеної сукупності досить однорідних процесуальних дій, здійснюваних суб'єктами адміністративно-деліктної та адміністративно-судочинної юрисдикції щодо реєстрації, розгляду та вирішення заяв і скарг на постанови та рішення у справах про адміністративні правопорушення, здійснюваних у межах притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Провадження щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення є складною системою процесуальних дій, які характеризуються різними підставами їх здійснення, суб'єктами, строками здійснення, видами процесуальних рішень, які приймаються в результаті їх вчинення. Але об'єднує всі ці процесуальні дії, які охоплюються межами стадії перегляду справ про адміністративні правопорушення, мета, відповідно до якої вони вчиняються – можливість на більш високому організаційному, об'єктивному, методичному, фаховому рівні перевірити законність оскаржуваного рішення та застосувати, з одного боку, до особи ефективну міру адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, яка унеможливить або знизить до мінімуму подальшу протиправну поведінку цієї особи, з іншого – відшкодувати в повній мірі потерпілому завдану адміністративним правопорушенням шкоду.

Складність цих процесуальних дій, що охоплюються вказаною стадією адміністративно-деліктного провадження, полягає в тому, що законодавством передбачено різні способи перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, кожен з яких складає окрему послідовність дій суб'єктів, направлених у цілому на виконання завдань цієї стадії.

На сьогодні законодавством закладено основи правового регулювання чотирьох способів перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення: 1) оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до вищестоящего органу або посадової особи; 2) оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до адміністративного суду; 3) оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящего суду (апеляційного суду); 4) внесення подання прокурора на постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Названі способи за суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції, які здійснюють перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення, можна об'єднати у дві форми такої діяльності: 1) позасудовий перегляд справ; 2) судовий перегляд справ.

Незважаючи на різні способи та форми перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, спільним для них є алгоритм здійснення процесуальних дій, які мають послідовний, нормативно визначений характер. До таких дій слід віднести такі:

1) *підготовка та подання скарги (апеляційної скарги), адміністративного позову, подання прокурора уповноваженому органу адміністративно-деліктної юрисдикції, суду;*

2) *реєстрація уповноваженим органом адміністративно-деліктної юрисдикції, судом скарги (апеляційної скарги), адміністративного позову та подання прокурора;*

3) *попередній розгляд скарги (апеляційної скарги), адміністративного позову, подання прокурора та прийняття рішення про відкриття провадження щодо перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення;*

4) *розгляд скарги (апеляційної скарги), адміністративного позову, подання прокурора та прийняття по ній рішення;*

5) *доведення рішення про результат розгляду скарги (апеляційної скарги), адміністративного позову, подання прокурора до відома зацікавлених осіб;*

6) *набрання законної сили рішення по скарзі (апеляційній скарзі), адміністративному позову, подання прокурора.*

Аналіз даних процесуальних етапів буде здійснено нами з огляду на вищезазначені способи та форми перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, що надасть змогу розкрити сутність даної стадії, визначити вади законодавчого її регулювання, проблеми практики застосування та напрацювати конкретні пропозиції щодо їх удосконалення в цілому та правового статусу її учасників зокрема.

Слід зазначити, що ініціаторами перших трьох способів перегляду справ є дві особи: особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, потерпілий та їх законні представники і захисники, що представляють інтереси цих осіб. Всі вони відстоюють свої власні права на

захист особистих інтересів у провадженні. Ініціатором четвертого способу перегляду справи є прокурор, який відповідно до законодавства має право вносити подання на постанову у справі про адміністративне правопорушення, що і зумовлює обов'язок відповідних юрисдикційних органів та суду щодо її перегляду.

Перший спосіб – оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до вищестоящего органу або посадової особи є ефективним способом перевірки законності прийнятого рішення. Європейська правозастосовна практика вказує, що цей спосіб оскарження рішення, прийнятого нижчестоящою посадовою особою, до вищестоящої посадової особи є ефективним. Адже керівник органу, перевіряючи законність прийнятого підлеглою посадовою особою рішення у справі про адміністративне правопорушення, виносить більш виважене рішення, що зумовлено його більшою досвідченістю, можливістю врахувати нові обставини справи, оцінити додаткові докази, надані потерпілою стороною або стороною обвинувачення. До того ж європейська практика свідчить, що на цьому рівні перевірки матеріалів справи у керівника виникає вищий рівень відповідальності за законність прийняття рішення в результаті оскарження постанови у справі, це пояснюється тим, що прийняте ним остаточне рішення може бути підставою для подання адміністративного позову до суду. Так, відповідно до п.2 ч.1 ст. 18 КАСУ, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. І тому у випадку, коли керівник органу не дасть належної оцінки законності переглянутого ним рішення у справі, його дії та рішення можуть бути оскаржені до адміністративного суду, тобто на розсуд суду буде поставлено і репутацію керівника.

Крім цього, підвищенню рівня законності перегляду адміністративних справ (у тому числі справ про адміністративні правопорушення) керівниками органів публічної адміністрації, на нашу думку, сприятиме запровадження досвіду діяльності адміністративних судів Федеративної Республіки Німеччини, відповідно до якого, по-перше, рішення суб'єкта владних повноважень (у тому числі у справах про адміністративні правопорушення) не може бути прямо оскаржене до суду, а спочатку потребує досудового перегляду вищестоящою посадовою особою суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення; по-друге, суд, переглядаючи справу, дає оцінку законності дій не посадової особи, яка прийняла попереднє рішення у справі, а рішення керівника за результатом перегляду справ, таким чином, суд дає оцінку рівню професіоналізму керівника та його репутації; по-третє, що є наслідком останнього, у випадку, коли судом двічі протягом року було винесено рішення про визнання незаконними дій, рішень посадової особи суб'єкта владних повноважень (тим більше за наявності одних і тих же підстав), при винесенні третього аналогічного рішення у справі суд може

також прийняти рішення про відсторонення цієї посадової особи від виконання функцій суб'єкта владних повноважень, що є обов'язковим для виконання в публічній службі¹. Запровадження такого досвіду в Україні підвищить рівень відповідальності посадових осіб суб'єктів владних повноважень за прийняття владних рішень.

Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 287 КУпАП, постанову може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Крім цих осіб, від їх імені скаргу можуть подати законні представники або захисник. Скарги від осіб, які не мають права на оскарження, мають бути повернені скаржникові.

Відповідно до ст. 289 КУпАП, скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою прокурора, особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. Ця норма містить деякі неточності: по-перше, нею не виключено право звернення про поновлення строку звернення потерпілого, що є порушенням його прав; по-друге, потребує уточнення початок плин timer строку на подання скарги; по-третє, не визначено, які причини пропуску строку подання скарги слід вважати поважним, і хто дає їм оцінку.

Тому необхідно передбачити можливість відновлення вказаного терміну оскарження по заяві особи, яка подала скаргу, або особи, яка правомочна захищати її інтереси, а початок тривалості десятиденного строку на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення повинен починатися з моменту вручення під розписку копії постанови особі.

У цілому ми підтримуємо визначені вище думки науковців, але вважаємо, що, по-перше, копія постанови у справі про адміністративне правопорушення має вручатися як особі, яка притягнута до відповідальності, так і потерпілій особі, їх законним представникам незалежно від їх безпосередньої участі в судовому розгляді справи; по-друге, заяву про поновлення пропущеного строку на подання скарги мають право подавати як особа, стосовно якої винесено постанову, так і потерпілий, а також їх законні представники та захисники.

Стаття 289 КУпАП визначає, що рішення про поновлення строку подання скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення приймає орган (посадова особа), правомочний розглядати скаргу. В той же час, відповідно до ч.6 ст. 288 КУпАП, скарга подається до органу (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, а останній протягом трьох діб надсилає її разом із справою до органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її

¹Гнатюк С.С. Проведення адміністративно-деліктного процесу: питання систематизації /С.С. Гнатюк // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2005. - Випуск 3. - С.137-146.

розглядати. Результати аналізу практики перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішень по них показують, що існують досить поширені випадки, коли орган, який приймає скаргу на винесену ним постанову у справі, подану з простроченням десятиденного строку її подання, сам приймає рішення про її відхилення і часто це рішення виражається в усній формі без належного процесуального оформлення, з огляду на те, що скажчик не знає тонкощів законодавства та не буде оскаржувати явно незаконне рішення органу адміністративної юрисдикції. Це ще раз вказує на необхідність обов'язкової реєстрації скарг на рішення у справах про адміністративні правопорушення у відповідних журналах в органах адміністративно-деліктної юрисдикції та підвищення контролю за їх веденням з боку керівництва цих органів.

Окремою проблемою є невизначеність у законодавстві переліку поважних причин, за наявності яких орган, що уповноважений переглядати рішення у справі, може прийняти рішення про поновлення строку подачі скарги, а також форми прийняття такого рішення. Звісно, що вказати в законодавстві всі причини, які можна визначити поважними, неможливо з огляду на їх різноманітність, викликану життєвими обставинами, тому оцінку їх суттєвості повинен давати орган адміністративно-деліктної юрисдикції. Однак у той же час доцільно вказати на ті причини, які повинні бути обов'язково враховані органом адміністративно-деліктної юрисдикції як поважні, зокрема це: ненадіслання (невручення) копії постанови у справі про адміністративне правопорушення зацікавленій особі, хвороба, відрядження, відпустка останньої, які тривали протягом строку на оскарження. Також, на нашу думку, доцільно було б нормативно закріпити положення, відповідно до якого орган адміністративно-деліктної юрисдикції, який відмовив особі в поновленні строків на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, повинен повідомити їй про це в письмовій формі з визначенням причини відмови.

З урахуванням вищезазначеного, пропонуємо внести зміни до ст. 289 КУпАП та викласти її в такій редакції: «Скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня вручення під розписку копії постанови особі, стосовно якої її винесено, потерпілому, або їх законним представникам чи захисникам. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин, тобто у разі ненадіслання (невручення) копії постанови у справі про адміністративне правопорушення зацікавленій особі, хвороби, відрядження, відпустки останньої, які тривали протягом строку на оскарження, цей строк за заявою вказаних осіб, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. Відмова у поновленні строків на оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення оформлюється органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу у письмовій формі, із зазначенням причин відмови, та надсилається протягом доби заявнику».

Оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до вищестоячого органу або посадової особи не потребує спеціальної форми звернення – лише дотримання загальних вимог, що встановлені для всіх звернень громадян, у тому числі для скарг. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», у зверненні слід зазначити прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання громадянина, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення адресується органам державної влади і місцевого самоврядування, до повноважень яких належить вирішення порушених питань. Письмове звернення має бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати¹.

Згідно зі ст. 288 КУпАП, скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Тобто, якщо справа про адміністративне правопорушення розглядалася і по ній виносилося рішення посадовою особою органу адміністративно-деліктної юрисдикції (у тому числі суду), то скарга направляється саме цьому органу. Скарга, яка надійшла до органу адміністративно-деліктної юрисдикції реєструється у відповідних журналах вхідної документації та доводиться до відома особи, якій її направлено, та керівнику органу, якщо це не одна і та сама особа.

Порядок реєстрації та розгляду скарги на рішення у справі про адміністративне правопорушення не закріплено в КУпАП. Він має відомчий характер правового регулювання. В той же час слід зауважити, що окремого нормативно-правового акта, який регулював би цей порядок в органах адміністративно-деліктної юрисдикції, не існує. Тому здебільшого реєстрація скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення здійснюється відповідно до загального порядку розгляду звернень громадян.

Проаналізуємо такий порядок на прикладі відомчого правового регулювання в органах внутрішніх справ, які відповідно до законодавства наділені найбільш широкими повноваженнями серед інших органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо винесення постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Так, порядок реєстрації та розгляду скарг у справах про адміністративні правопорушення, що надійшли до органів внутрішніх справ, регулюється, як правило, Положенням про порядок роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому в системі органів внутрішніх справ, затвердженим наказом МВС України №1177 від 10.10.2004 року². Відповідно до цього положення можуть бути оскаржені рішення, дії (бездіяльність), внаслідок яких на громадянина незаконно покладено будь-які обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності (п.1.7). Це дає

¹Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

²Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України № 1177 від 10.10.2004 р. // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.

нам підстави стверджувати, що реєстрація скарг на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесених посадовими особами ОВС, здійснюється в порядку розгляду звернень громадян, але з особливостями, визначеними в КУпАП.

КУпАП не встановлює жодних вимог до форми та змісту скарги. Для забезпечення можливості скаржника щодо самостійного оформлення скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення та підвищення рівня ефективності та оперативності її розгляду органом адміністративно-деліктної юрисдикції вважаємо за доцільне законодавчо визначити форму, вимоги та зміст скарги, шляхом доповнення КУпАП статтею 288-1 такого змісту: «Форма та зміст скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення подається у письмовій формі особисто особою, стосовно якої її винесено, потерпілим, їх представниками або захисниками, а також може бути надіслана поштою. Скарга підписується особою, яка її подає. У випадку, коли скарга подається від імені особи, в інтересах якої вона подається представником або захисником, до неї додається документ, що підтверджує повноваження на це представника або захисника.

Скарга може містити вимоги про: 1) скасування постанови та закриття справи; 2) скасування постанови про закриття провадження у справі; 3) зміни заходу адміністративного стягнення на інший; 4) пом'якшення або посилення стягнення; 5) відшкодування шкоди, завданої незаконною постановою у справі про адміністративне правопорушення та притягнення посадових осіб, які її винесли, до відповідальності.

У скарзі зазначаються: 1) найменування органу, до якого подається до розгляду скарга; 2) ім'я (найменування) скаржника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) зміст вимог згідно з частиною 2 цієї статті і виклад обставин, якими скаржник обґрунтовує свої вимоги; 4) у разі необхідності – про витребування доказів, призначення експертизи, про виклик та опитування свідків, заява про поновлення строку звернення зі скаргою тощо; 5) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

Скарга подається у двох примірниках, до неї додаються: копія оскаржуваної постанови, а також інші документи на підтвердження приведених у скарзі доказів.

Скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесена суб'єктом владних повноважень, у випадку її подання до адміністративного суду має форму адміністративного позову і розглядається в порядку, визначеному КАСУ».

Іншою проблемою є те, що, виходячи зі змісту п.3 ч.1 ст. 288 КУпАП, постанову органу адміністративно-деліктної юрисдикції у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі). Водночас законодавством не

встановлено порядок визначення вищестоячого органу або посадової особи для конкретних ситуацій. Навіть на підзаконному нормативно-правовому рівні це питання не вирішено, що переводить цю діяльність у площину напрацювань практики застосування.

Так, наприклад, постанова інспектора ДПС ДАІ або дільничного інспектора міліції у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена до керівника територіального підрозділу міліції (начальника міського, міськрайонного, районного управління, відділу міліції). Існує думка, що в такому разі, керівники міськрайлінорганів міліції, в силу своєї зайнятості на адміністративній посаді, не зможуть належним чином переглядати матеріали справ про адміністративні правопорушення та виносити законні рішення¹, які потім би не оскаржувалися до адміністративного суду. Так, дійсно, це може мати місце при нераціональній організації роботи підрозділів міліції, для налагодження якої щодо цього напрямку діяльності необхідно: по-перше, повернутися до практики запровадження посади інспектора (старшого інспектора) відділу профілактики та адміністративної практики, основними повноваженнями якого повинні стати підготовка матеріалів справ про адміністративні правопорушення, які переглядаються в порядку відомчого оскарження, подання їх керівнику міськрайліноргану для прийняття рішення та представлення інтересів відповідача у випадку перегляду рішень керівника по справі про адміністративне правопорушення в адміністративному суді; по-друге, розробити чіткі кваліфікаційні характеристики посади такого інспектора, основною з яких має бути наявність вищої юридичної освіти та фахові знання у сфері адміністративно-деліктної юрисдикції.

У цілому, в перспективі розвитку адміністративно-деліктних відносин у напрямку наділення повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності лише адміністративних органів та усунення суду від розгляду таких справ (крім судового оскарження рішень по них) необхідно відійти від практики одноособового перегляду вищестоящим керівником постанов у справах про адміністративні правопорушення і інших адміністративних актів, прийнятих нижчестоящою посадовою особою суб'єкта владних повноважень, з метою виключення упередженості у прийнятті рішень. Необхідно вивчити та адаптувати до вітчизняного законодавства та практики його реалізації досвід європейських країн відокремленого процедурного адміністративно-деліктного права (Франції, Бельгії, Греції), в яких адміністративний акт (рішення) у справі про адміністративне правопорушення переглядається в альтернативному судовому порядку до адміністративного суду та трибуналу або адміністративному порядку до комісії з розгляду скарг, що утворюється адміністративним органом, вищим за адміністративний орган, який розглядав справу про адміністративний проступок.

¹Шергин А.П. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / А.П. Шергин, В.Ф. Фефилова, А.А. Михайлов. – М.: Юрид. лит.-ра, 1985. – 198 с.

Слід зауважити, що, відповідно до ст. 293 КУпАП, розглядаючи скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення, уповноважений на це орган (посадова особа) перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови. При цьому з'ясовуються ті самі обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення: чи було вчинене правопорушення даною особою, чи винна вона в його вчиненні і яка ступінь її вини, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують її відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. З огляду на це підтримуємо думку окремих науковців про те, що розгляд скарг на постанову у справі про адміністративне правопорушення мають здійснювати особи, які наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, з урахуванням службової ієрархії.

Повертаючись до законодавчого регулювання порядку оскарження рішень по справі про адміністративне правопорушення, необхідно зазначити, що ст. 292 КУпАП встановлює десятиденний розгляд скарги з дня її надходження, якщо інше не встановлено законами України. Це дає підставу вважати, що термін розгляду скарги у справі про адміністративне правопорушення може бути різним. Постає питання: від чого це залежить? Тут потрібно звернутися до норм Закону України «Про звернення громадян», який регламентує загальний порядок розгляду звернень громадян, у тому числі і скарг громадян, що стосуються порушення їх прав, зокрема під час притягнення до адміністративної відповідальності. Так, у ст. 20 цього Закону, а також п. 5 Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, яке прийнято на виконання цього Закону, визначено, що звернення громадян (а вочевидь і скарги у справах про адміністративні правопорушення) розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, враховуючи вихідні, святкові та неробочі дні, а ті, які не потребують додаткового вивчення та проведення перевірки за ними, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання.

Це дає підставу вважати, що у випадку, коли скаргу у справі про адміністративне правопорушення, яка надійшла до органу внутрішніх справ, не можна розглянути і вирішити в десятиденний строк з дня її надходження, її може бути розглянуто і прийнято по ній рішення у термін, що не перевищує одного місяця від дня її надходження. Дійсно, аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ вказує на те, що іноді для розгляду і вирішення скарги у справі про адміністративне правопорушення недостатньо десятиденного строку, особливо у тих випадках, коли під час розгляду скарги виявляються нові обставини, що потребують додаткової ретельної перевірки, або є необхідність проведення різного виду експертиз. У зв'язку з цим цілком об'єктивним та законним

вбачається продовження строку розгляду скарги у справі про адміністративне правопорушення до одного місяця. В той же час у випадку необхідності продовження такого строку посадова особа, що розглядає скаргу, повинна письмово повідомити про це автора, зазначивши підстави для продовження строку розгляду скарги та кінцевий термін її розгляду.

Аналіз результатів практики перегляду справ про адміністративні правопорушення вищестоящим органом (посадовою особою) показує, що в більшості випадків він здійснюється за спрощеною процедурою, при якій керівник органу, попри свою зайнятість службовими та господарськими справами, доручає перегляд справи своїм підлеглим, найчастіше це керівники або посадові особи юридичних відділів (управлінь), які, у свою чергу, при підготовці керівнику проекту рішення по скарзі в його основу закладають аналіз об'єктивності оскаржуваної постанови, певність доказів скаржника та рамки санкції статті, за якою особу було притягнуто до відповідальності. В більшості випадків виклик скаржника до органу, який переглядає справу, не здійснюється, хоча, наприклад, форму повідомлення про запрошення до підрозділів ДАІ МВС України в додатку 1 до Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху нормативно врегульовано¹. Звісно, що це порушує права в першу чергу особи, яка притягується до відповідальності, особливо в тих випадках, коли її участь при розгляді, а вочевидь, і перегляді справи є обов'язковою (мається на увазі перелік правопорушень, визначений у ст. 268 КУпАП). У зв'язку з цим у науковій літературі, на нашу думку, абсолютно доречно висловлюються пропозиції щодо доповнення КУпАП нормою про обов'язковість повідомлення скаржнику про час і місце розгляду його скарги та передбачити право скаржника на його участь при перегляді справи про адміністративне правопорушення.

Для унормування адміністративного порядку перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення доцільно доповнити главу 24 КУпАП статтею 292-1 такого змісту: «Розгляд скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Розгляд скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення здійснюється за участю особи, яка її подала, або за наявності достовірних даних про сповіщення її про час і місце розгляду скарги.

Вищестоящий орган (посадова особа), приступивши до розгляду скарги, подання прокурора на постанову у справі про адміністративне правопорушення: 1) оголошує, хто розглядає скаргу, подання; яка скарга, подання підлягає розгляду; ким подана скарга, подання; 2) упевняється в явці фізичної особи або представника юридичної особи, стосовно якої винесено постанову у справі, а також викликаних для участі в розгляді скарги, подання

¹Інструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Наказ МВС України 26.02.2009 № 77 // Офіційний вісник України. - 2009. - № 34. - Ст. 1193.

прокурора осіб; 3) перевіряє повноваження представників фізичної або юридичної особи, захисника і представника; 4) з'ясовує причини неявки учасників провадження у справі і приймає рішення про розгляд скарги, подання прокурора за їх відсутності або про відкладення розгляду скарги, подання прокурора; 5) роз'яснює особам, що беруть участь у розгляді скарги, подання прокурора, їх прав і обов'язків; 6) вирішує заявлені відведення і клопотання; 7) доповідає скаргу, подання на постанову у справі про адміністративне правопорушення, а при необхідності і інші матеріали справи.

При розгляді скарги, подання прокурора на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряється законність і обґрунтованість винесеної постанови за наявними у справі і додатково представленими матеріалами. Вищестоящий орган (посадова особа), не пов'язаний з аргументами скарги, подання прокурора, перевіряє справу в повному об'ємі, при цьому він має право встановлювати нові факти і досліджувати нові докази.

Вищестоящий орган (посадова особа) має право відкласти розгляд скарги, подання прокурора у зв'язку з відсутністю викликаних осіб, витребуванням додаткових матеріалів у справі, призначенням експертизи і в інших випадках, коли це необхідно для повного, всебічного і об'єктивного розгляду скарги, подання прокурора.

Правила, передбачені частинами першою, другою і третьою цієї статті, поширюються і на випадки розгляду суддею вищестоящего суду (судом вищестоящої інстанції) скарги, подання на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесене суддею (судом).

Порядок розгляду судом скарги, подання на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесене органом (посадовою особою), уповноваженим накладати адміністративні стягнення, визначається Кодексом адміністративного судочинства України.

Якщо скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення поступила одночасно до суду і вищестоящій посадовій особі, то скаргу розглядає суд».

Статтею 293 КУпАП нормативно закріплено можливість прийняття органом (посадовою особою) в результаті розгляду скарги або подання прокурора на постанову по справі про адміністративне правопорушення одного з таких рішень: 1) залишення постанови без зміни, а скарги або подання прокурора без задоволення; 2) скасування постанови і надіслання справи на новий розгляд; 3) скасування постанови і закриття справи; 4) зміна заходу стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Попри тлумачення щодо підстав прийняття вищеназваних рішень, надане у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 5 грудня 2003 року №10, на практиці виникають проблеми, пов'язані з обґрунтованістю їх

прийняття та доцільністю винесення таких рішень¹. Так, приймаючи постанову про залишення постанови без зміни, а скарги або подання прокурора без задоволення, орган адміністративно-деліктної юрисдикції керується таким: аргументи, викладені у скарзі або поданні, суперечать доказам у справі; постанова винесена із дотриманням матеріальних і процесуальних норм на підставі всебічного дослідження зібраних у справі доказів, їх аналізу, правильної оцінки і обґрунтованих висновків. Рішення про залишення без зміни постанови у справі про адміністративне правопорушення має бути вмотивованим, містити повні відповіді на аргументи скарги або протесту. З моменту прийняття такого рішення постанова про притягнення до адміністративної відповідальності набирає чинності.

Підставами для скасування постанови і надіслання справи на новий розгляд можуть бути: неповне встановлення обставин, які мають значення для прийняття рішення у справі; недоведеність обставин, які орган (посадова особа), що розглянув справу, вважає встановленими; невідповідність висновків, викладених у рішенні, обставинам справи, порушення чи неправильне застосування матеріальних або процесуальних норм.

Однак, на нашу думку, даний вид рішення за результатом розгляду скарги є недоречним та маловмотивованим. Адже орган адміністративно-деліктної юрисдикції (посадова особа), який переглядає справу у зв'язку з оскарженням постанови по ній, будучи вищестоящим органом (посадовою особою), який наділений більш широкими повноваженнями та має більш високий рівень правової грамотності та досвідченості, може самостійно дати оцінку нововиявленим обставинам у справі, дослідити та дати кваліфіковану оцінку раніше не дослідженим доказам, визначити ступінь порушення чи невірною застосування матеріальних або процесуальних норм без надіслання справи на новий розгляд. До того ж це спростить процес притягнення особи до адміністративної відповідальності та буде відповідати принципу економічності адміністративно-деліктного провадження, при якому розгляд і вирішення справи про адміністративне правопорушення здійснюється в найбільш короткий термін та з якомога найменшими затратами адміністративного ресурсу, особливо коли мова йде про застосування незначних штрафних санкцій. Адже в іншому випадку при направленні справи на новий розгляд виникають питання: кому надсилається справа, і в який термін повинен здійснюватися її новий розгляд, і чи не буде з його урахуванням перевищено двохмісячний термін притягнення особи до адміністративної відповідальності, по закінченні якого, відповідно до п.7 ст. 247 КУпАП, провадження у справі підлягає закриттю?

Можливість скасування постанови і закриття справи виникає у вищестоящого органу (посадової особи), який розглядає скаргу або подання

¹Про деякі питання перегляду постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 5 грудня 2003 року №10 // Судова практика у справах про адміністративні правопорушення (2003-2005 рр.). За заг. ред. В.Т. Маляренка. – К.: Юрисконсульт, 2006.- 498 с.

прокурора у випадку, якщо немає достатніх доказів для притягнення особи до адміністративної відповідальності, а додаткове дослідження або новий розгляд нічого не дадуть. Скасування постанови із закриттям справи можливе також у разі встановлення обставин, які виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення (ст. 247 КУпАП). Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно-вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних із цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

На нашу думку, в п.3 цієї статті необхідно конкретизувати підстави прийняття рішення про скасування постанови і закриття справи та викласти його в такій редакції: «скасувати постанову і закрити провадження у справі за наявності обставин, визначених у статті 247 цього Кодексу, а також при недоказаності обставин, на підставі яких було винесено постанову». Іншим варіантом є перелік у цьому пункті підстав для прийняття такого рішення, як це зроблено у ст. 665 КоАП Республіки Казахстан¹.

Можливість змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено, є рішенням, яке забезпечує свободу оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, оскільки скаржник може не боятися посилення стягнення. В таких випадках може бути зменшено розмір штрафу, замінено стягнення м'якшим, якщо санкція альтернативна (штраф – попередженням тощо).

Підставою реалізації повноваження щодо зміни заходу стягнення, на нашу думку, може бути лише той факт, що у процесі розгляду справи не були враховані обставини, що пом'якшують відповідальність, крім цього, таким підставами може бути матеріальне становище, яке не дає можливості, наприклад, сплатити особі штраф у максимальному розмірі, передбаченому санкцією статті.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підлягає також скасуванню, якщо буде встановлено, що її винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу. В цьому випадку справа надсилається на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженому її розглядати відповідно до розділу III КУпАП.

Копія рішення по скарзі на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду скарги, яка подана прокурором, повідомляється прокуророві.

¹Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155 - II [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.zakon.kz/211955-administrativnyjj-kodeks.html>.

Ще однією проблемою правового регулювання адміністративного перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення є відсутність форми та змісту рішення, яке виноситься в результаті розгляду скарги. Але очевидно, що дане рішення оформляється у формі постанови, а її зміст, за аналогією, повинен відповідати змісту постанови у справі про адміністративне правопорушення, визначеному в ст.283 КУпАП.

ВИСНОВКИ

В результаті аналізу чинного та перспективного законодавства України, наукових праць та практики діяльності органів внутрішніх справ викладено правові, теоретичні та організаційні засади їх діяльності щодо провадження по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення, що охоплюються межами їх адміністративно-деліктної юрисдикції.

Виокремлено ознаки адміністративно-деліктної юрисдикції органів внутрішніх справ, на підставі чого встановлено, що цей орган має разом з судом найбільші повноваження щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, що зумовлено найбільш широким колом протиправних діянь, на підставі виявлення яких посадові особи ОВС, виходячи зі своєї компетенції, визначеної в КУпАП, складають протоколи про адміністративні правопорушення, самостійно розглядають справу та застосовують адміністративні стягнення або направляють їх для розгляду до суду; найбільш широким колом повноважень щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; виключними повноваженнями щодо здійснення адміністративного приводу особи та виконання постанови про застосування таких адміністративних стягнень як адміністративний арешт та позбавлення права керування транспортними засобами, які виносяться суддями районних (місцевих) судів.

Визначено напрямки удосконалення адміністративно-деліктної юрисдикції органів внутрішніх справ, серед яких основними є необхідність чіткого визначення підвідомчості щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення виходячи з першочергових завдань, що стоять перед цим органом, а також з метою усунення їх дублювання; нормативного визначення кола посадових осіб ОВС, які уповноважені складати протокол про адміністративні правопорушення; нормативного визначення механізму розподілу повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення між посадовими особами органів внутрішніх справ різних рівнів (вища, середня, нижча управлінська ланка) в ієрархічній структурі конкретного суб'єкта; повернутися до практики запровадження посади інспектора (старшого інспектора) відділу профілактики та адміністративної практики, основними повноваженнями якого повинні стати підготовка

матеріалів справ про адміністративні правопорушення та подання їх на розгляд керівнику міськрайліноргану для прийняття рішення та представлення інтересів відповідача у випадку перегляду рішень керівника по справі про адміністративне правопорушення в адміністративному суді; розробити чіткі кваліфікаційні характеристики посади такого інспектора, основною з яких має бути наявність вищої юридичної освіти та фахові знання у сфері адміністративно-деліктної юрисдикції.

Підп. до друку 20.11.2013 р. Формат 60х84/16. Гарнітура – Times. Друк. RISO.
Ум.-друк. арк. 0,9. Тираж __. Замовлення А-45.

Редакційно-видавничий відділ ДДУВС
49005, м. Дніпропетровськ, пр. Гагаріна, 26