

5. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: [учебное пособие] / Алексей Афанасьевич Демин. – М.: Книгодел, 2010. – 272 с.
6. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / Вениамин Евгеньевич Чиркин. – М.: Норма, 2009. – 352 с.
7. Винар Л.В. Правовой статус юридичних осіб, заснованих державою: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л.В. Винар. – Л., 2006. – 19 с.
8. Винар Л.В. Організаційно-правові форми юридичних осіб, заснованих державою / Л.В. Винар // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 6–10.
9. Винар Л.В. Правоздатність юридичних осіб, заснованих державою / Л.В. Винар // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: Науковий часопис. – 2003. – № 3-4 (7-8). – С. 145–149.
10. Винар Л.В. Способи створення юридичних осіб, заснованих державою / Л.В. Винар // Проблеми вдосконалення правового регулювання щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні: Матеріали 5-ї Регіональної міжвузівської наукової конференції (Івано-Франківськ, 16 квітня 2004 року). – Івано-Франківськ. – 2004. – С. 72–75.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
12. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року. – К.: Парламентське видавництво, 2009. – 192 с.

УДК 342: 95

## ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ НА СТАДІЇ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Миرونюк Р.В., к.ю.н., доцент

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

У статті визначені особливості процесуального порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення, окреслені напрямки удосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

*Ключові слова: провадження, стадії провадження, розгляд та вирішення справи, адміністративне правопорушення.*

Миرونюк Р.В. ПРОЦЕСУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОИЗВОДСТВА НА СТАДИИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина.

В статье определены особенности процессуального порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, очерчены направления усовершенствования административно-деликтного законодательства.

*Ключевые слова: производство, стадия производства, рассмотрение и решение дела, административное правонарушение.*

Mironyuk R.V. PROCEDURE FEATURES OF ADMINISTRATIVE-DELICT PRODUCTION ON THE STAGE OF CONSIDERATION OF CASES ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCE / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine.

In the article certain the feature of judicial order of consideration of cases about administrative offences, directions of improvement of administrative-delict legislation.

*Key words: production, stage of production, consideration and decision of cases, administrative offence.*

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.

Дослідженням стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення в період становлення національного законодавства приділяли значну увагу ряд сучасних науковців: 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. Коломоєць, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа та ін. Останнім часом стадійність в адміністративно-деліктному провадженні на монографічному рівні досліджували ряд науковців: І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський [1]; С.С. Гнатюк [2]; С.М. Гусаров [3] та ін.

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

Зазвичай більшість авторів дану стадію адміністративно-деліктного провадження характеризують як розгляд справи та прийняття рішення по справі [4, 118]. Інколи вносилися уточнення – “по суті” [5, 6; 6, 90], “вирішення по суті справи” [7, 183; 8, 16]. Як бачимо, запропоновані уточнення не покращують формулювання, тому що кожна справа про адміністративне правопорушення розглядається уповноваженим суб’єктом саме по суті і по ній приймається рішення. Доцільніше назвати другу стадію стадією розгляду справи про адміністративне правопорушення і винесення по ній постанови.

В основному, стадія розгляду справи врегульована нормами, які містяться в главі 22 КУАП «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 три етапи: підготовку справи до розгляду, власне розгляд справи і винесення постанови у справі.

Під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення згідно зі ст.278 КУАП посадова особа органу адміністративно-деліктної юрисдикції повинна перевірити, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення. Під час перевірки протоколів та інших документів суб’єкт адміністративно-деліктної юрисдикції вирішує наступні питання: чи повноважною посадовою особою складений протокол (ст. 255); чи дотримані вимоги закону щодо його змісту (ст. 256); чи досить повно викладені всі факти, що мають значення для вирішення справи. Перевіряються відповідність вимогам закону й інші матеріали 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 не повні 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 КУАП 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 та інших

документів, які необхідно провести додаткові процесуальні дії щодо встановлення доказів (у випадку їх недостатності), які відомості про особу правопорушника повинні бути зазначені в протоколі.

Під час підготовки до розгляду справи суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції відповідно до ст.278 КУАП 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 у відповідності до ч.2 ст.268 КУАП при розгляді окремих категорій справ про адміністративні правопорушення, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Норми КУАП не регламентують порядок такого сповіщення, що, на наш погляд, є суттєвим упущенням. Вивчення результатів практики діяльності суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції Дніпропетровської та Запорізької областей показало, що таке сповіщення здійснюється трьома способами: 1) відміткою в протоколі про адміністративне правопорушення про те, що правопорушника повідомлено про час розгляду справи про адміністративне правопорушення з підписом правопорушника в кінці протоколу чи під цією відміткою; 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.

Висловлювалась думка про те, що відмітку про сповіщення особи, яка притягується до відповідальності, доцільно робити в протоколі про адміністративне правопорушення [9, 15]. Однак такий підхід був справедливо підданий критиці, оскільки питання про місце та час розгляду справи може вирішуватись тільки на етапі підготовки до розгляду справи [10, 24]. Думається, що потребує нормативного закріплення положення про те, що сповіщення в письмовому вигляді вручається під розписку чи надсилається з обов'язковим повідомленням про час його отримання. Крім того, потребує регламентації й можливість відкладення та перенесення розгляду справи у випадку неявки учасника справи, присутність якого є обов'язковою.

Щоб уникнути помилок та зловживань в юрисдикційній практиці, необхідно законодавчо закріпити в КУАП випадки, у яких допускається виклик свідків для участі в розгляді справи. У зв'язку з цим, вважаємо, слід погодитися з М.Я. Масленниковим, який зазначає, що «виклик свідків може бути визнаний необхідним, якщо: в залучених до матеріалів справи письмових пояснень 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» [11, 82].

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 КУАП) та вирішити питання про клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, законних представників, захисника (п.5. ст.278 КУАП).

КУпАП не визначає перелік додаткових матеріалів, тому суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції переважно сам визначає, які матеріали повинні бути представлені. Зазвичай додаткові матеріали витребують при виявленні яких-небудь недоліків, що були допущені під час адміністративного розслідування.

Слід визнати, що КУАП лише в загальних рисах, порівняно з кримінально-процесуальним законодавством, регулює сам процес розгляду справ про адміністративні правопорушення. На наш погляд, необхідно закріпити більш докладний процесуальний порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення. Статтю 279 КУАП, на нашу думку, слід викласти в наступній редакції:

"Орган чи посадова, розпочавши розгляд справи про адміністративне правопорушення: оголошує, хто розглядає справу, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до

адміністративної відповідальності; засвідчується в явці учасників розгляду чи з'ясовує причини їх відсутності; приймає рішення про можливість розгляду справи за відсутності зазначених осіб чи про відкладення розгляду; роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки; вирішує заявлені клопотання; оголошує протокол про адміністративне правопорушення й інші документи справи; заслуховує пояснення особи, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративні правопорушення, потерпілого, свідків, висновок експерта, досліджує інші наявні в матеріалах справи докази, у разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок".

Суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції повинен здійснити комплекс заходів, пов'язаних із 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.

Згідно зі ст.280 КУАП посадова особа, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, зобов'язана з'ясувати наступні обставини:

- 1) чи було вчинено адміністративне правопорушення;
- 2) чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- 3) чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність;
- 4) чи заподіяно майнову шкоду;
- 5) чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу;
- 6) з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. У зв'язку з істотними соціально-правовими змінами в країні щодо політичного й економічного аспектів розвитку держави, зазначений п.5 втратив свою актуальність.

При визначенні інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, необхідно виходити з тих задач, які законодавець покладає на орган адміністративно-деліктної юрисдикції. Кодекс висуває й завдання щодо вивчення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративного правопорушення (ст.ст.245, 282 КУАП). Є.В. Додін з цього приводу зазначає, що законодавець по суті справи переслідує три цілі: по-перше, індивідуалізувати відповідальність особи в залежності від обставин вчиненого діяння; по-друге, конкретизувати й зробити більш предметною профілактичну роботу; по-третє, озброїти правову науку необхідним емпіричним матеріалом [12, 38].

Вивчення нами правозастосовчої адміністративно-деліктної практики показує, що посадові особи, які складають протокол про адміністративне правопорушення та здійснюють попереднє розслідування у справі найчастіше не займаються з'ясуванням причин вчинення адміністративних правопорушень. З 126 опитаних нами співробітників міліції 79 (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 покарання винного.

Вважаємо, що питаннями вивчення глибинних причин адміністративних правопорушень повинна займатися наука. Органи адміністративно-деліктної юрисдикції, на нашу думку, в більшій мірі повинні бути орієнтовані на виявлення, припинення адміністративних правопорушень й покарання в адміністративному порядку винних. Вважаємо, що виявленням причин вчинення адміністративних правопорушень органи адміністративно-деліктної юрисдикції повинні займатися в основному в рамках профілактики правопорушень.

Окремої уваги потребують строки розгляду справ про адміністративні правопорушення, що закріплені в ст.277 КУпАП. Деяким питанням доцільності існування строків розгляду справ та

їх ефективності було приділено уваги в окремих наукових дослідженнях [13, 15; 14, 33]. Однак не вирішеним на законодавчому рівні залишається питання початку плинності строку розгляду справ. В 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 вказує на існування ряду негативних прикладів застосування вищевказаної норми. Так існує практика коли протокол про адміністративне правопорушення та інші матеріали справи після їх надходження і реєстрації в органах уповноважених розглядати справу приймаються до розгляду через певний термін від 3 до 10 днів, що призводить до затягування процедури притягнення особи до відповідальності, а значить невідлюються принципи оперативності провадження та ефективності покарання порушника. У зв'язку з цим більш ефективною, на нашу думку, могла б бути норма ч.1 ст.277 КУпАП такого змісту: „Справа про адміністративне правопорушення розглядається в п'ятнадцятиденний строк з дня надходження та реєстрації органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи”.

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 виключення з 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 місця 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 адміністративне розслідування? чи особі, яка вчинила правопорушення? чи потерпілому, якщо такий є?

У зв'язку з цим такою, що відповідатиме забезпеченню гарантій прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, буде норма ч.6 ст.276 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 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, оскільки, 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 притягується 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.

У підсумку необхідно зазначити, що висвітлення всіх проблемних процесуальних питань стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення в межах однієї наукової статті здійснити неможливо, а тому вище окреслені 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.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: [навчальний посібник] / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський ; [за заг. ред. І.П. Голосніченка]. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
2. Гнатюк С.С. Стадії провадження у 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; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2010. – 18 с.
3. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.М. Гусаров; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 40 с.
4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Харків: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
5. Телегин А.С. Расследование административных правонарушений: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.С. Телегин. – Свердловск, 1984. – 20 с.
6. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М.: Юрид. лит-ра, 1979. – 197 с.
7. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К.: Вища школа, 1979. – 230 с.
8. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Терещук; Одеська юридична академія МОН України. – Одеса, 2000. – 20 с.
9. Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права та свободи громадян: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Синьов; Харківський університет внутрішніх справ. – Харків, 2001. – 235 с.
10. Калайнов Д.П. Правова регламентація адміністративного затримання правопорушників міліцією України: [науково-практична розробка] / Д.П. Калайнов, С.М. Остюченко, А.А. Аносенков. – Одеса: ОІВС, 2002. – 42 с.
11. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М.Я. Масленников. – Воронеж, 2005. – 209 с.
12. Додин Е.В. Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: [учебное пособие] / Е.В. Додин. – К., 1985. – 123 с.
13. Баб'як А.В. Адміністративно-процесуальні строки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Баб'як. – К., 2005. – 21 с.
14. Скавронік В.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Скавронік В.М. – 2002. – 164 с.