**Провадження у справах про адміністративні правопорушення (ч 1.)**

План

*1. Поняття, завдання та види провадження у справах про адміністративні правопорушення*

*2. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення*

*3. Стадія перша: Порушення справи про адміністративні правопорушення*

1. Поняття, завдання та види провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення (проступки), чи адміністративно-деліктне провадження, це процесуальна діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об’єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства.

Слід зазначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення відповідного визначення не містить, тому наведена дефініція є доктринальною.

Регламентовано зазначене провадження юридичними нормами, які сконцентровані в розділах IV та V КУпАП (глави 18 — 33). Тут визначені: завдання провадження (ст. 245); обставини, що виключають провадження (ст. 247); такі принципи, як рівність перед законом (ст. 248); відкритість тощо; види доказів (ст. 251); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (статті 254 — 257), постанови у справі (статті 283 — 285) тощо; заходи забезпечення провадження (ст. 260 — адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів); права учасників провадження (статті 268 — 275); строки і порядок розгляду справ (стаття 277); оскарження постанов у справі (статті 287 — 297); виконання постанови (глави 25 — 33, статті 298 — 330).

Як бачимо, норми кодексу формулюють основні принципи та завдання провадження; провідні положення щодо порядку його здійснення; обставини, що виключають провадження; види доказів та засади їх оцінки; підстави передачі матеріалів прокурору або органу досудового розслідування; вимоги до найважливіших процесуальних документів, заходи забезпечення провадження; права учасників провадження; строки і порядок розгляду справ. Регламентують оскарження прийнятих по справі рішень; підстави і особливості набрання постановою законної сили; виконання постанови тощо.

Здійснення провадження ґрунтується на **принципах**: законності; забезпечення інтересів держави і особи; публічності (офіційності); самостійності і незалежності суб’єктів юрисдикції у прийнятті рішень; гласності; сполучення диспозитивності і імперативності; рівності учасників процесу перед законом; оперативності та економічності; провадження процесу національною мовою; встановлення об’єктивної (матеріальної) істини; права на захист.

Аналіз чинного законодавства України про адміністративні проступки дає змогу виділити два **види** адміністративно-деліктних проваджень: звичайне та спрощене.

Звичайне провадження здійснюється у більшості справ і детально регламентовано. Найважливіша його особливість полягає у необхідності скласти протокол про проступок.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості проступків, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Воно характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. На відміну від звичайного провадження, тут протокол не складається, а рішення про накладення стягнення (штраф або попередження) приймає і виконує посадова особа, що виявила правопорушення.

Штраф сплачується правопорушником на місці вчинення і фіксації протиправного діяння. Документом, що засвідчує виконання стягнення у вигляді штрафу виступає квитанція про його сплату. Вона видається порушникові і є документом суворої фінансової звітності. З цього приводу необхідно зазначити, що під час стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, застосовуються виключно безготівкові платіжні пристрої. Оформлення попередження, як правило, здійснюється в письмовій формі.

Зауважимо, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» породив велику кількість питань щодо особливостей розгляду справ вказаної категорії [224, 225]. Зазначений закон установлює спрощену процедуру притягнення осіб до адміністративної відповідальності у разі фіксації правопорушень спеціальними технічними засобами.

Відповідно до ст. 245 КУпАП, **завданнями** провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне й об’єктивне з’ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, 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.

Своєчасність вимагає з’ясування всіх обставин у справі та її розгляд у найкоротші, розумні строки. Вимога всебічного, повного й об’єктивного з’ясування обставин справи пов’язана з розглядом справи з урахуванням і дотриманням усіх принципів адміністративного процесу.

Правило всебічного з’ясування обставин справи передбачає дослідження доказів у справі з їх порівнянням і зіставленням з іншими доказами, виявлення спільної та відмінної інформації, ознак, властивостей і суперечностей, відхилення неналежних, недостовірних і недопустимих доказів.

Повне дослідження доказів — це дослідження такої кількості доказів, яка необхідна для ухвалення законного рішення.

Об’єктивне з’ясування обставин справи означає їх з’ясування судом неупереджено, незацікавлено і безсторонньо, не підлаштовуючи їх під докази у справі.

Задля запобігання вчинення правопорушення в майбутньому законодавцем встановлена вимога виявляти причини та умови їх вчинення. Орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню аміністративного правопорушення, вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію.

Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

**2. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення**

У питанні про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення досі відсутня узгоджена позиція щодо кількості та назви стадій: різні вчені виділяють від двох до шести (переважна більшість — чотири або п’ять) стадій цього провадження, по-різному їх називаючи та розуміючи їхню сутність.

Діяльність учасників провадження у справах про адміністративні проступки розвивається у часі як послідовна низка пов’язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов’язків. Увесь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, і традиційно позначаються терміном «стадія». Кожна стадія у свою чергу, складається з окремих етапів.

З огляду на аналіз нормативного матеріалу, практику діяльності суб’єктів адміністративно-деліктної юрисдикції і наукові дослідження, система стадій і етапів у адміністративно-деліктному проваджені пропонуємо виділяти наступним чином.

1. Порушення справи та Адміністративне розслідування: а) встановлення ознак правопорушення; б) доставлення правопорушника; в) встановлення особи правопорушника (прізвище, ім’я, по батькові, вік, місце проживання); г) прийняття рішення про порушення справи; д) оформлення рішення про порушення справи; е) зібрання доказів (пояснення осіб, що мають причетність до вчинку і свідків, висновки спеціалістів, показання технічних приладів тощо); ж) встановлення даних, що характеризують особу правопорушника (попередні протиправні вчинки та їх наслідки, місце роботи, сімейний стан і стан здоров’я, джерела існування тощо); з) процесуальне оформлення результатів розслідування; і) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

2. Розгляд справи та Винесення постанови: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома.

3. Перегляд постанови: а) оскарження; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення.

4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

***3. Стадія перша: Порушення справи про адміністративне правопорушення***

Ця стадія початкова та призначена для створення процесуальних умов щодо реалізації завдань провадження відповідно до чинного адміністративно-деліктного законодавства.

Чинний КУпАП доволі активно оперує терміном «справа про адміністративне правопорушення», який використовує у назвах розділів, глав, статей, а нормами статті 250 «Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення» наділив прокурора правом «порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення». Звідси випливає таке: а) адміністративно-деліктне провадження порушується, а не виникає якимось іншим чином; б) процесуальною формою здійснення такого провадження є справа про адміністративне правопорушення (проступок).

Втім, КУпАП не розкриває змісту понять «справа про адміністративне правопорушення (проступок)» і «порушення справи про адміністративний проступок». Більше того, він не фіксує момент, 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 певних осіб.

Цей термін («ознаки адміністративного проступку») законодавець використовує один раз у статті 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення» у такому контексті: «У разі відмови у порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову у порушенні кримінальної справи або про її закриття».

З фрази «за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено…» випливає, що законодавець не розмежовує (або вважає за недоцільне чітке розмежування) понять, які містяться у статтях 38, 245, 251, 252, 283: а) ознаки адміністративного правопорушення; б) докази в справі про адміністративні правопорушення; в) фактичні данні щодо правопорушення; г) обставини справи. Це дає підстави вважати, що порушення справи про адміністративний проступок пов’язане з моментом установлення його ознак і їх документальної фіксації.

Такі ознаки встановлюються: а) особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення (ст. 255 КУпАП); б) особою, яка уповноважена застосовувати заходи забезпечення провадження в 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); д) 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, що уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення і застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Виконання цих функцій супроводжується обов’язковою фіксацією у визначених законодавцем процесуальних документах, якими є: а) протокол про адміністративне правопорушення; б) протокол про адміністративне затримання; в) протокол про особистий огляд; г) протокол про огляд речей; д) протокол про вилучення речей та документів. Втім, закон дозволяє замість складання протоколу про особистий огляд, огляд речей, вилучення речей та документів зробити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

З урахуванням того, що адміністративне затримання застосовується як захід, коли вичерпані інші можливості щодо безперешкодного здійснення провадження в справі про адміністративний проступок, чітко визначеним колом посадових осіб, за вчинення перелічених у законі діянь (ст. 262 КУпАП) і фактично є крайньою мірою впливу на правопорушника — єдиним процесуальним документом, який складається по всіх адміністративно-деліктних справах виявляється протокол про адміністративний проступок.

З огляду на зазначене, в адміністративно-деліктній теорії набрала поширення точка зору, що саме цей документ необхідно розглядати як процесуальне оформлення факту порушення справи про адміністративний проступок.

На практиці його складання фактично і юридично виглядає адміністративним розслідуванням, а з огляду на те, що саме він у багатьох випадках виступає первісним документом щодо порушення справи.

Правове значення **приводу** до порушення справи полягає у тому, що він викликає публічну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про вчинення діяння.

Приводами до порушення справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою.

Останній привід відрізняється від інших перш за все тим, що питання про порушення справи вирішується за власною ініціативою осіб, які здійснюють адміністративний нагляд. Тут немає зовнішнього спонукаючого початку, поштовху до того, щоб ці особи зайнялися вирішенням питання.

Цей привід має характерні особливості, а саме: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення щодо проступку виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і в разі не підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростовувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб’єктом.

Тут виникає питання про доцільність чи недоцільність, нормативної фіксації приводів порушення справи про проступок. Принаймні така фіксація здійснена у кодексі про адміністративні правопорушення Російської Федерації (стаття 28.1). Хоча зазначений крок недостатньо обґрунтований. Фіксація у законі приводів щодо порушення адміністративно-деліктної справи фактично виглядає переліком можливих носів інформації про проступок, але він повинен бути або вкрай великим, або абстрактним. І у першому і у другому випадку виконання ним своєї функції буде вимагати уточнень і коректив, що ускладнить роботу правозастосувача.

*Адміністративне розслідування*

Наступний етап — установлення даних про особу правопорушника. Такі дані встановлюються шляхом опитування правопорушника, вивчення його документів, а у необхідних випадках — зверненням до органів, що здійснюють облік громадян.

Етап процесуального оформлення результатів розслідування починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах усіх обставин у справі та завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення.

Саме протокол є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258 КУпАП). Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких як, приміром, пояснення або акт.

**4. Протокол про адміністративне правопорушення**

Протокол про адміністративне правопорушення це процесуальний документ, у якому фіксується юридичний факт з ознаками адміністративного проступку. Він є однією з документальних підстав адміністративної відповідальності.

Кодекс України про адміністративні правопорушення детально регламентує підстави та порядок складання протоколу (у тому числі випадки, коли протокол не складається); визначає осіб, які мають право його складати; зміст протоколу; осіб та органи, яким він надсилається.

КУпАП закріплює його зв’язок з такими процесуальними діями як доставлення порушника; забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; встановлення доказів щодо наявності чи відсутність проступку і винності особи в його вчиненні; визначення строків розгляду справ; підготовка до розгляду справи; порядок розгляду справи та іншими обставинами, що впливають на її вирішення відповідно до закону.

Стаття 256 КУпАП встановлює обов’язковий перелік відомостей та атрибутів, які мають у ньому міститися у протоколі. Вони поділяються на три групи. **По-перше,** це відомості, що стосуються обставин вчинення адміністративного правопорушення. У протоколі зазначаються місце, дата і суть вчиненого діяння. В обов’язковому порядку точно вказується стаття Кодексу, що передбачає адміністративну відповідальність за відповідне правопорушення. У разі вилучення у порушника предметів або документів до протоколу заноситься відповідний запис.

**По-друге**, це відомості про особу, на дії якої складено протокол: прізвище, ім’я, по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання і роботи, документ, що посвідчує особу (паспорт або інший документ).

**По-третє,** це відомості, що стосуються форми протоколу. Тут вказуються дата і місце його складання, прізвище і посада працівника, який оформив протокол (відсутність відомостей про нього робить його дефектним, оскільки невідомо, чи складений він повноважною на те особою чи ні); прізвище і адреса свідків і потерпілих, якщо вони є. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Протокол скріплюється кількома підписами. Насамперед він мас бути підписаний особою, яка його склала, та правопорушником. За наявності свідків і потерпілого протокол підписують також ці особи.

Особі, яка притягується до відповідальності, необхідно роз’яснити її права та обов’язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка у протоколі. Вона має право ознайомитися зі змістом протоколу, занести власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису та вказати мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але цей факт має бути зафіксований спеціальним записом.

У разі вчинення проступку **групою осіб** протокол складається на кожного порушника окремо. Складання одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, позбавляє можливості прямо у протоколі дати свої пояснення щодо сутності проступку, обмежує право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Належним чином оформлений протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення.

Право складати протоколи про адміністративні правопорушення надано особам, перелік яких містить стаття 255 КУпАП. Важлива особливість її конструкції полягає у тому, що уповноважені особи не просто перелічуються, а «прив’язуються» до кожної окремої статті або частини статті Особливої частини КУпАП. Таким чином, стаття 255 КУпАП врегулювала підвідомчість питань щодо кваліфікації діянь як адміністративних правопорушень в процесі їх фіксації.

Така «прив’язка» здійснена за двома критеріями. По-перше, за характером зв’язків уповноважених суб’єктів з органами (структурами) публічної адміністрації; по-друге, за наявністю компетенції щодо вирішення справ про адміністративні проступки. Відповідно до цього, у їх сукупності виокремлюється декілька груп.

До першої групи належать особи, які наділяються правом розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. Вони мають право складати протоколи за вчинення тих самих проступків, за які уповноважені накладати стягнення. Так, наприклад, знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах є адміністративним правопорушенням, відповідальність за вчинення якого передбачена статтею 75 КУпАП. Рішення про накладення стягнення за даною статтею приймають представники органів лісового господарства, які перелічені у ст. 241 КУпАП. Вони ж наділені і правом складати протоколи щодо таких вчинків.

До другої групи належать посадові особи, які уповноважені на складання протоколів відповідними органами виконавчої влади.

До третьої групи належать посадові особи, які повноваження на складання протоколів мають від інших (крім органів виконавчої влади) державних органів.

До четвертої групи належать посадові особи, які мають повноваження на складання протоколів від суб’єктів, які створені на виконання парламентських функцій.

До п’ятої групи належать посадові особи, які мають повноваження на складання протоколів від суб’єктів, які спеціально утворені для здійснення контролю і нагляду.

До шостої групи належать посадові особи, які повноваження на складання протоколів мають від органів місцевого самоврядування, наприклад, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад.

До сьомої групи належать особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, що виявилися у ході здійснення юридичних процесуальних дій.

До восьмої групи входять особи, які є суб’єктами виборчого процесу або представниками суб’єкта виборчого процесу.

До дев’ятої групи входять особи, які при оформлені протоколу виступають представниками відповідного підприємства, установи, організації. До десятої групи входять особи які виконують відповідні повноваження на громадських засадах або є уповноваженими особами добровільних об’єднань громадян, інших колегіальних органів.

Наведений перелік не є вичерпним. Відповідно до частини третьої статті 255 КУпАП у випадках, прямо передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення можуть складати також посадові особи інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представники органів самоорганізації населення.