

УДК 342.9:656.13

М.Г. Поліщук,
здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права ім. Володимира Великого МАУП

ПОПЕРЕДНЄ РОЗСЛІДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА УЧАСТЬ АДВОКАТА В ТАКИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

У статті розглядаються питання стадії попереднього розслідування обставин справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та участі адвоката в цій стадії. Встановлено, що участь адвоката в зазначеній стадії в нормативних документах не визначена. Крім того, не встановлена і сама стадія попереднього розслідування. На основі проведеного аналізу внесено окремі пропозиції щодо участі адвоката та визначення стадії попереднього розслідування.

Ключові слова: *стадії адміністративного процесу, попереднє розслідування, участь адвоката в адміністративному процесі, вузький та широкий підхід до визначення стадій адміністративного провадження.*

В статье рассматриваются вопросы стадии предварительного расследования обстоятельств дел об административных правонарушениях в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и участия адвоката в данной стадии. Установлено, что участие адвоката в выделенной стадии в нормативных документах не обозначена. Кроме того, не обозначена сама стадия предварительного расследования. На основе проведенного анализа внесены отдельные предложения относительно участия адвоката и определения стадии предварительного расследования.

Ключевые слова: *стадии административного процесса, предварительное расследование, участие адвоката в административном процессе, узкий и широкий подходы к определению административного производства.*

In the paper the questions about the preliminary investigation stage of the cases of the administrative transgressions in the sphere of traffic security and participation of advocate in the mentioned stage are considered. It is stated, that the participation of advocate in the mentioned stage are not outlined legally. The legal status of the preliminary investigation stage was not outlined too. On the basis of the analysis several propositions for the participation of advocate and outlining the stage of preliminary investigation have been formulated

Keywords: *stages of administrative procedure, preliminary investigation, participation of the advocate in administrative procedure, narrow and wide approaches to the notion of administrative procedure*

В адміністративному процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху поділяється на

стадії, які, у свою чергу, поділяються на етапи, які поділяються на дії. Разом з тим, у науці не існує єдиної думки щодо кількості проваджень в адміністративному процесі. Одні автори виділяють чотири основних стадії, інші 5 або більше. Тим більше що від кількості стадій залежить саме здійснення процесу провадження.

У сучасних наукових джерелах кількість проваджень пов'язують також з галуззю, в якій вони здійснюються, але ця думка вимагає додаткового обґрунтування. Також кількість проваджень змінюється від того, де розглядається справа про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, якщо така справа розглядається в судовому засіданні, то виокремлюється одна кількість стадій, якщо вона розглядається у квазісудовому порядку працівниками Державної автомобільної інспекції, то може виділятися менше стадій.

Разом з тим, у жодному нормативному документі немає посилання на статус адвоката та його участь у зазначених провадженнях.

Метою цієї статті є визначення кількості проваджень у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, виділення стадії попереднього розслідування в таких провадженнях та впливу кількості проваджень на рішення у справах та їх перегляду, а також участі адвоката у всіх стадіях адміністративного процесу.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення неодноразово розглядалися в юридичній літературі. У більшості випадків вчені виокремлюють чотири основних провадження: порушення справи, адміністративне розслідування, тобто підготовка до розгляду, власне розгляд справи та виконання рішення. Такої тачки зору притримуються Стеценко С.Г., Кузьменко О.В. [1; 2] та ряд інших дослідників. Разом з тим, існують інші підходи до визначення кількості проваджень в адміністративному процесі під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. Бандурка О.М., та Мінка Т.В. вважають, що існує також стадія оскарження рішення, але вона не є обов'язковою [3; 4]. Існують також інші підходи до визначення кількості проваджень в адміністративному процесі [5]. Однак чіткого визначення стадій адміністративного процесу та їх взаємозв'язку в юридичній літературі немає.

Було зроблено окремі спроби визначити стадії адміністративного процесу в нормативних документах. Так, наприклад, у наказі МВС України "Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС України матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" [6] зроблено спробу визначити стадії адміністративного провадження. Їх виділено п'ять: стадія порушення справи про адміністративне правопорушення, стадія підготовки до розгляду, стадія розгляду та винесення рішення, стадія виконання рішення та стадія оскарження.

Разом з тим, як уже згадувалося, нормативні документи не визначають, коли і як у провадженнях стосовно адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху беруть участь адвокати і які вони мають повноваження.

Розглядаючи питання про участь адвоката в адміністративному процесі при розгляді справ про адміністративні правопорушення в судах, необхідно проаналізувати стадії такого процесу. Водночас треба порівняти стадії участі адвоката в адміністративному та кримінальному процесі, а також при розгляді справ посадовими особами органів внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що існує декілька підходів до визначення кількості стадій адміністративного провадження. Пропонується поділити ці підходи на вузьке або загальне розуміння адміністративного провадження та широке або детальне.

Представники вузького розуміння адміністративного провадження виокремлюють основні чотири стадії цього провадження:

- порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення чи адміністративний проступок, куди входять складання протоколу про адміністративне правопорушення, збирання доказів та надсилання матеріалів за належністю (підвідомчістю);

- розгляд справи про адміністративне правопорушення та адміністративний проступок, аналіз доказів, заслуховування порушника, адвоката і прийняття рішення у справі або винесення постанови;

- перегляд справи у зв'язку з оскарженням чи опротестуванням винесеного рішення або постанови (ця стадія не є основною, адже не всі справи переглядаються);

- виконання рішення чи постанови у справі [7; 8; 9].

Іншу думку стосовно кількості стадій адміністративного провадження мають Стеценко С.Г. [1], Івчук С.І. [5] та деякі інші вчені [10]. Вони поділяють стадії адміністративного процесу на такі: виявлення адміністративного правопорушення, фіксація виявленого адміністративного правопорушення шляхом складання відповідного протоколу, попереднє адміністративне розслідування, збирання та фіксація доказів, визначення підвідомчості справи, підготовка справи до розгляду в суді чи посадовою особою державного органу, розгляд справи в суді чи посадовою особою органів внутрішніх справ чи інших державних органів, винесення рішення або прийняття постанови у справі, оголошення рішення чи постанови особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскарження рішення чи постанови у справі про адміністративне правопорушення, перегляд рішення чи постанови у справі уповноваженим органом, виконання рішення чи постанови по справі [5].

На нашу думку, така класифікація більш прийнятна, адже в цьому випадку ми можемо визначити питання участі адвоката в кожній стадії адміністративного провадження.

Питання про участь адвоката в кожній стадії адміністративного провадження є проблемним, адже, наприклад, при фіксації порушення правил і норм, встановлених законодавством, у першій стадії адміністративного провадження (складання протоколу про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) є дискусійним, але водночас така участь може бути реальною, адже водій чи інший учасник дорожнього руху може заявити, що протокол стосовно порушення ним правил дорожнього руху складається незаконно і він не буде підписувати його до прибуття на місце порушення адвоката.

Цей шлях є теоретично можливий, але він викликає досить великі заперечення з боку працівників Державної автомобільної інспекції. У ситуації, коли водій порушив правила дорожнього руху вночі, коли викликати адвоката практично неможливо, звичайно, участь адвоката є практично неможливою. Разом з тим, працівники Державної автомобільної інспекції повинні враховувати таку ситуацію, тим більше що в багатьох країнах згадана практика успішно застосовується.

Участь адвоката в інших стадіях провадження, звичайно, не викликає заперечень, адже законодавством не передбачено, саме в якій стадії адвокат має право брати участь.

Найбільш дискусійним, на нашу думку, є питання участі адвоката в стадії попереднього розслідування. У стадії попереднього розслідування адвокат може подавати клопотання, надавати докази та опитувати свідків, які можуть підтвердити чи заперечити факт адміністративного правопорушення. Разом з тим, таке положення необхідно чітко сформулювати в законодавстві.

На нашу думку, виокремлення стадії попереднього розслідування необхідне для встановлення всіх обставин правопорушення, перевірки матеріалів автоматичних камер фіксації правопорушень, встановлення свідків, які були присутніми під час вчинення порушень правил дорожнього руху, та інших фактів. При цьому адвокат має право самостійно надавати докази, вимагати проведення експертиз, відшукувати та опитувати свідків та т. ін.

На стадії підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху адвокат може перевіряти наявність ксіх документів і матеріалів, необхідних для розгляду справи в судовому засіданні, доброякісність зібраного матеріалу, повноту проведеної перевірки, а також чи може суд розглядати зазначену справу, тобто чи це входить до юрисдикції суду [11].

Дотримання підвідомчості при розгляді справ про адміністративні правопорушення є важливою гарантією законності в адміністративному процесі. На етапі підготовки справи до розгляду треба з'ясувати, чи належить до компетенції цього суду питання щодо розгляду конкретної справи, чи не порушені правила підвідомчості та підсудності при направленні матеріалів на розгляд конкретному суду [12].

З метою визначення підвідомчості справи необхідно співставити норми статті 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення з відповідною статтею особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення [13].

Крім того, суддя при вирішенні питання про підвідомчість має також здійснити заходи щодо правової кваліфікації адміністративного правопорушення, тобто в'яснити, чи відповідають обставини, які зафіксовані в протоколі про адміністративне правопорушення, зазначеній статті Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення. На такі обставини звертає увагу Верховний Суд України [14], який підкреслює, що в разі неправильної кваліфікації статті Кодексу України про адміністративні правопорушення суд має повернути як протокол, так і інші матеріали до органу чи посадової особи, яка їх склала.

Неправильна кваліфікація правопорушень, яка вчинена при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, може бути результатом розгляду справи органом, який не має повноважень його розглядати і, відповідно, винесення незаконних постанов чи рішень, які в подальшому мають бути скасованими [15, с. 82].

Адвокат, який бере участь у розгляді справи, також має право перевіряти подібні факти і відповідно реагувати на виявлення порушень.

Разом з тим, якщо суд, який отримав матеріали справи, не має права її розглядати, він повинен направити цю справу за підсудністю іншому суду або за підвідомчістю іншому державному органу. Однак такі процесуальні дії не закріплені в законодавстві України [16].

Не існує чітко встановленої процедури щодо документу, який є підставою для направлення справи за належністю. На практиці одні суди направляють справи з відповідним супровідним листом, а інші шляхом винесення постанови.

Окремі вчені, які досліджували питання адміністративно-деліктних правовідносин, пропонують, щоб відправлення матеріалів до іншого суду за підсудністю або іншого органу за підвідомчістю відбувалося лише на основі винесення конкретної постанови [17, с. 146].

Вони стверджують, що винесення такої постанови – це застосування аналогії з цивільним і кримінальним процесом, а з іншого боку, саме винесення постанови є підґрунтям для пересилання справи, і копія постанови зберігається в суді, який

її прийняв. Крім того, зазначені автори переконливо доводять, що Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає прийняття судом процесуальних документів, а направлення справи до іншого суду чи посадової особи іншого державного органу є процесуальною дією.

За дотриманням такої процедури повинен слідкувати і адвокат, який бере участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з забезпеченням безпеки дорожнього руху.

Окремо слід визначити питання про місце розгляду справи. Відповідно до статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем їх вчинення. Разом з тим, саме при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що пов'язані з порушенням правил дорожнього руху, виникають проблеми. Наприклад, у суді розглядається справа про порушення правил дорожнього руху, яке кваліфікується за статтею 124 Кодексу України про адміністративні правопорушення "Порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна" [18]. У справі беруть участь дві або більше осіб, які підозрюються у вчиненні правопорушення. Місце їх проживання різне, тому визначити суд, до підсудності якого треба віднести питання розгляду справи, досить проблематично, і в результаті одна зі сторін, яка вважає, що розгляд справи повинен проводитися в суді, де вона проживає, має право на оскарження.

Кожна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому, так і про правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху поділяється на окремі етапи, етапи ж, у свою чергу, поділяються на дії.

Якщо вести мову про етапи, які становлять певне провадження, то ми повинні зазначити, що кожен етап провадження пов'язаний з наступним етапом і відсутність того чи іншого етапу може призвести до того, що в цілому стадія провадження буде незаконною, як і все провадження в цілому. Особливістю етапів є те, що вони спрямовані на вирішення конкретного окремого завдання в рамках стадії провадження.

Наприклад, на стадії попереднього адміністративного розслідування ми можемо виділити такі етапи: перевірка та фіксація інформації про фактичну наявність правопорушення, здійснення процесуальних дій щодо забезпечення провадження у справі, прийняття рішення про початок провадження або направлення справи для розгляду за підсудністю.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху неможливий без стадії попереднього розслідування, як і у більшості справ про адміністративні правопорушення. Попереднє розслідування повинне включати участь адвоката, адже саме при попередньому розслідуванні виявляється, чи може конкретна справа розглядатися в суді, чи вона може розглядатися працівниками Державної автомобільної інспекції, чи має повноваження той чи інший орган розглядати конкретну справу та т. ін.

Разом з тим, питання про участь адвоката в адміністративному процесі в попередньому розслідуванні нормативно не визначене, тому його треба визначати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
2. *Кузьменко О.В.* Курс адміністративного процесу : навчальний посібник / О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

3. *Бандурка О.М.* Адміністративний процес : підручник для вищих навчальних закладів / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, – 288 с.
4. Адміністративно-процесуальне право : навчальний посібник / Т.П. Мінка, С.М. Алфьоров, Р.В. Миرونюк та ін. – Х. : Право, 2013. – 352 с.
5. *Івчук С.В.* Неконфліктні провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Івчук. – К., 2012. – 208 с.
6. Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС України матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Наказ МВС України від 26 лютого 2009 року № 77 // Збірник нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Державтоінспекції МВС України (1-е офіційне видання станом на 01.08.2009). – У 3 ч., ч. 2 / Кол. авторів за заг. ред. С.Г. Коломійця, С.М. Протченка. – К. : Департамент ДАІ МВС України, ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, – 2009. – 846 с.
7. Адміністративне право України : підручник. – Вид. 2 / За заг. ред. Т.О. Коломоєць – К. : Істина, 2012. – 528 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс. У двох томах. – Том I Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид. "Юридична думка". – 2004. – 584 с.
9. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
10. *Лук'янець Д.М.* Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : монографія. – Суми : ВТД "Університетська книга". – 2006. – 367 с.
11. *Беньковський С.Ю.* Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.Ю. Беньковський. – Ірпінь, 2009. – 19 с.
12. *Васильев А.С.* Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А.С. Васильев. – Х. : "Одиссей", 2003. – 276 с.
13. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К. : Алерта, КНТ, ЦУЛ., 2010 – 684 с.
14. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : Постанова Верховного Суду України від 3 червня 2005 року № 8 // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 6 (58). – С. 12.
15. *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс : Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М.Я. Масленников. – 1990. – 142 с.
16. *Анохіна Л.С.* Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.С. Анохіна – Х. : 2001. – 20 с.
17. *Олефір В.І.* Теоретичні засади та практичні проблеми судової адміністративно-деліктної діяльності : монографія / В.І. Олефір, В.В. Галуцько, М.В. Лошицький, С.О. Короєд. – К. : МП "Леся", 2013. – 340 с.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
19. *Демський Е.Ф.* Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
20. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства : в 2-х томах / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; за заг. ред. В.К. Матвійчика. – Том 1. – К. : КНТ. 2007. – 788 с.

Отримано 18.03.2015