

УДК 342.922:351.811.1

М.В. Плугатир,
кандидат юридичних наук, доцент

РОЗГЛЯД КЛОПОТАНЬ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті розглядається проблематика визначення процедури винесення постанови про вчинення адміністративного правопорушення без складання протоколу про вчинення такого правопорушення. Крім того, досліджено проблеми забезпечення процесуальних прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху, постанова про адміністративне правопорушення, клопотання, презумпція невинності, право на правову допомогу.

В статье рассматривается проблематика определения процедуры вынесения постановления о совершении административного правонарушения без составления протокола о совершении такого правонарушения. Кроме того, исследуются проблемы обеспечения процессуальных прав лица, привлекаемого к административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения.

Ключевые слова: административное правонарушение, правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, постановление об административном правонарушении, ходатайство, презумпция невиновности, право на юридическую помощь.

Papere discusses the problems of determining the judgment procedure of administrative offense, without a report of the commission of such an offense. It also covers the problem of ensuring the procedural rights of the person brought to responsibility for administrative offenses in the field of road traffic.

Keywords: administrative offenses, offenses in the area of road safety, the resolution of administrative violation, the application, the presumption of innocence, the right to legal assistance.

Останні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) суттєво вплинули на порядок здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Останнє, у свою чергу, має здійснюватись на засадах суворого додержання законності і принципів презумпції невинності, згідно з якою особа, що притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, поки протилежне не буде доведено і зафіксовано у встановленому законом порядку. Адміністративно-деліктне законодавство виділяє два види провадження у справах про адміністративний проступок: звичайне та спрощене. Крім того, воно встановлює основні завдання провадження, а саме: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, 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.

Проте сучасна редакція КУпАП не дає змоги реалізувати в повному обсязі ті завдання, які постають при розгляді справ про адміністративні правопорушення. При здійсненні спрощеного провадження, яке характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю, виникають проблеми процесуального характеру щодо забезпечення процесуальних прав учасників такого провадження, і, в першу чергу, це стосується особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Окремі проблеми процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності досліджували такі відомі науковці, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.В. Петков та інші. Сьогодні в науці адміністративного права досить детально досліджені правовідносини, пов'язані з притягненням особи до юридичної відповідальності у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення. Проте, у зв'язку з останніми змінами до адміністративно-деліктного законодавства, залишаються недостатньо дослідженими правові аспекти винесення постанови про адміністративне правопорушення у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається за так званою “спрощеною” процедурою. Зокрема, потребує вивчення питання забезпечення процесуальних прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху, а саме одного з ключових прав – права на подання клопотань під час розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Необхідним є дослідження процесуальних прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності за спрощеною процедурою. Реалізація цієї мети передбачає вирішення таких завдань: здійснення аналізу випадків, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається; дослідження поняття “клопотання” в контексті провадження щодо адміністративних правопорушень та його законодавче закріплення.

Враховуючи викладене, слід також зазначити, що при реалізації адміністративної відповідальності важливим аспектом є дотримання процесуальних прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Згідно зі статтею 268 КУпАП така особа має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі [1].

Водночас частиною 5 статті 258 КУпАП “Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається” визначається перелік випадків, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, а провадження відбувається за так званою “спрощеною” процедурою. Якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оскаржить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 256 КУпАП, який є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення [1]. Це стосується адміністративних правопорушень:

- 1) передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) передбачених частиною першою статті 85, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) передбачених статтею 107 (у випадках вчинення правопорушень, перелічених у частині третій статті 238, тобто коли правопорушення розглядається державними інспекторами ветеринарної медицини міст, районів, районів у містах, завідуючими лабораторіями ветеринарно-санітарної експертизи. У такому випадку на ринках штраф може стягуватися на місці з громадян у розмірі трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з фізичних осіб-підприємців, уповноважених осіб, посадових осіб – у розмірі дев'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

4) передбачених 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);

5) передбачених статтями 118, 119, 134, 135, 185-3, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається;

6) розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції (відповідно до статті 222 КУпАП), та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі;

7) у інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Вказаною нормою зазначається, що в перших п'яти випадках (які визначаються частинами першою та другою статті 258 КУпАП) уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення виносяться постанови у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 КУпАП [1].

Одночасно, якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оскаржить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 256 КУпАП, який є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Виняток становлять правопорушення, передбачені статтею 185-3 КУпАП, та усі правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху. При вчиненні цих правопорушень у будь-якому випадку слід виносити постанову без складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Наявний стан речей ускладнює процесуальну діяльність уповноважених осіб Національної поліції при розгляді справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху. Постанова має бути винесена відразу на місці вчинення адміністративного правопорушення, що не дає можливість реалізувати процесуальні права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Зокрема, не існує належної можливості розглянути клопотання, які будуть надходити від такої особи під час розгляду справи, що зумовлено наступним.

Звернемось до процедурного порядку винесення постанови, а саме до частини 4 статті 258 КУпАП: “У випадках, передбачених частинами першою та другою цієї статті, уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення виносяться постанови у справі про адміністративне правопорушення згідно з вимогами статті 283 цього Кодексу”. Відповідно, частина 1 статті 283 КУпАП визначає: “Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову по справі” [1]. Тобто не

можна винести постанову просто так, без відповідної процедурної діяльності з розгляду справи про адміністративне правопорушення, оскільки це прямо передбачено в зазначеній статті.

Аналізуючи процедуру розгляду справи та винесення постанови за результатами такого розгляду, доцільно звернутись до статті 278 КУпАП “Підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення”. Відповідно до цієї норми орган (посадова особа) зобов’язаний вирішити низку питань, серед яких: чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката [1]. Фактично особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, в процесі підготовчої стадії вже має право подавати клопотання, що на додаток підтверджується статтею 268 КУпАП “Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності”. Такими ж правами наділені й інші учасники провадження у справі про адміністративне правопорушення: потерпілий (згідно зі статтею 269 КУпАП), законні представники та представники (відповідно до статті 270 КУпАП), захисник (згідно зі статтею 271 КУпАП), експерт (відповідно до статті 273 КУпАП). Орган (посадова особа), що розглядає справу, зобов’язаний прийняти ті клопотання, що надходять від учасників процесу, а при самому розгляді справи про адміністративне правопорушення, відповідно до частини 2 статті 279 КУпАП “Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення”, зобов’язаний вирішити клопотання.

Ця норма має бланкетний спосіб викладення, оскільки ні сама норма, ні КУпАП не визначають порядок, у якому слід “вирішити клопотання” та не розкривають зміст цього терміна. Натомість у статті 3 Закону України “Про звернення громадян” розкрито зміст зазначеного терміна: “Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо” [2].

Тому при притягненні особи до адміністративної відповідальності у порядку частини 5 статті 258 виникає об’єктивна необхідність враховувати окремі положення Закону України “Про звернення громадян” у частині, що стосується процедури вирішення клопотання. Згідно із зазначеним законом орган чи посадова особа повинні враховувати таке:

– звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об’єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань (стаття 5 Закону України “Про звернення громадян”);

– звернення може бути усним чи письмовим (стаття 5 Закону України “Про звернення громадян”);

– усне звернення висловлюється громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв’язку через визначені контактні центри, телефонні “гарячі лінії” та записується (реєструється) посадовою особою; письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органа, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства (стаття 5 Закону України “Про звернення громадян”);

– органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань) (стаття 15 Закону України “Про звернення громадян”);

– відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки (стаття 15 Закону України “Про звернення громадян”);

– рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення (стаття 15 Закону України “Про звернення громадян”).

КУпАП, а також Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі (затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1395), не визначають порядок розгляду та надання відповіді на клопотання [3]. Тому, узагальнюючи викладені положення Закону України “Про звернення громадян”, можна виділити такі аспекти.

Клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, може подаватись як усно, так і письмово. Форму клопотання в цьому випадку вибирає особа, яка його подає. На підставі частини 2 статті 279 “Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення” КУпАП орган (посадова особа), що розглядає справу, зобов'язаний прийняти та вирішити клопотання [1]. Одночасно стаття 15 Закону України “Про звернення громадян” покладає на зазначених суб'єктів обов'язок у будь-якому випадку надавати обґрунтовану згідно з чинним законодавством письмову відповідь [2].

Незабезпечення розгляду клопотання, а також відсутність рішення щодо нього до винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення порушують статтю 40 Конституції України, де зазначено, що: “Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк”.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки. Термін “клопотання” в КУпАП викладений банкетним способом та відсилає до Закону України “Про звернення громадян”, де і знаходить свій вияв. Під час розгляду справ у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, існують проблеми щодо визначення процедури вирішення клопотань, хоча і передбачених матеріальними нормами права, але не визначених у рамках їх процесуального забезпечення, в контексті проблематики, що розглядається, а отже, унеможливлене їх реалізацію в повному обсязі та на належному рівні.

У зв'язку з викладеним, можна зробити висновок, що процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності без складання протоколу про адміністративне правопорушення потребує змін та доповнень для повноцінної її реалізації в контексті принципів верховенства права і закону та пріоритету прав і свобод людини і громадянина, а тому слід у пункті 5 статті 258 КУпАП виключити

слова “за винятком випадків притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185³, та правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху, зокрема зафіксованих в автоматичному режимі”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.

2. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

3. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1395 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/print1449268462158668#n14>.

4. Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2009 №23-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09>.

Отримано 06.10.2016