

УДК 342.922 (477)

Сергій Єсімов,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

Анатолій Крижановський,

канд. юрид. наук,
асистент кафедри кримінального права і процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

Вікторія Крижановська,

асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ЕЛЕКТРОННИЙ ПРОТОКОЛ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті розглядаються теоретичні аспекти застосування в адміністративно-юрисдикційному процесі протоколу про адміністративне правопорушення, створеного у формі електронного документу. Аналізується юридична природа доказів у справі про адміністративне правопорушення та протоколу в електронній формі як доказу. Пропонуються шляхи адаптації національного законодавства про адміністративні правопорушення щодо електронного протоколу до стандартів Європейського Союзу у вказаній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: справа про адміністративне правопорушення, протокол, доказ, електронний протокол.

Постановка проблеми. Відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення факти й обставини вчинення адміністративних правопорушень підлягають документальній фіксації. Протокол є важливим джерелом доказів у справах про адміністративні правопорушення. Особливо істотна роль протоколу в юридичному механізмі доказування у справах про адміністративні правопорушення. Як свідчить аналіз матеріалів адміністративно-юрисдикційної практики, в тому числі рішень судів про скасування постанов посадових осіб у справах про адміністративні правопорушення, до якості підготовки та оформлення процесуальних документів, що складаються під час провадження у зазначених справах, ставляться все більш високі вимоги. Науковий аналіз дасть змогу виявити проблеми нормативної регламентації юридичного механізму доказування у справах про адміністративні правопорушення та запропонувати їх

рішення. Узагальнення та систематизація адміністративно-юрисдикційної практики щодо протоколу в провадженні у справах про адміністративні правопорушення та використання його як джерела доказів можуть стати основою механізму виявлення типових помилок посадових осіб адміністративних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику адміністративно-юрисдикційної діяльності в умовах упровадження інформаційно-комунікаційних технологій розглядали такі вчені: О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, Р. Каложний, Л. Коваль, М. Ковалів, В. Колпаков, В. Ортинський, О. Остапенко, І. Пахомов, С. Петков та ін. Водночас час наявні наукові розробки в цій галузі або не працюють на практиці, оскільки були підготовлені та спрямовані на інші соціально-економічні, політичні та правові реалії, або не беруться до уваги у процесі реалізації правової політики держави в цій сфері.

Метою статті є аналіз теоретичних та практичних аспектів використання електронного протоколу у справі про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Сучасне життя важко уявити без прогресивного розвитку, без прагнення до вдосконалення різних сфер життєдіяльності. Впровадження комп'ютерної техніки викликало зміни змісту (сутності) багатьох нормативно-правових актів, а також появу нового виду правовідносин – інформаційних. Це породжує перебудову процедури правозастосування шляхом уведення інформаційно-комунікаційних технологій, доповнення класичної письмової форми адміністративного процесу абсолютно новим електронним форматом з використанням електронної пошти, електронних документів, електронних підписів.

Видатний німецький вчений у галузі адміністративного права Е. Шмідт-Ассманн, розглядаючи систематику адміністративного права, зауважив: «Розвиток адміністративних завдань, сфер публічно-адміністративної діяльності й організаційних форм має бути простежено на основі аналізу відповідного спеціального права та співвіднесено із цілями регулювання конституційно-правових гарантій» [1, с. 3].

У преамбулі до Конвенції про захист прав людини і основних свобод верховенство права проголошується частиною спільної спадщини держав. Європейський Суд з прав людини вважає, що одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності. Закон повинен відповідати встановленим Конвенцією стандартам, які вимагають, щоб законодавчі норми були сформульовані з достатньою чіткістю та давали змогу особі передбачити, вдаючись у разі необхідності до юридичної допомоги, з якими наслідками можуть бути пов'язані ті чи інші її дії.

Нині однією з проблем доказів і доказування у вирішенні адміністративно-правових спорів виступає проблема електронних доказів. Легального визначення електронних доказів у чинному адміністративному законодавстві немає.

На думку Є. Додіна, доказуванням в адміністративному процесі є врегульована нормами адміністративного права, заснована на принципі змагальності пізнавальна логіко-практична діяльність судді, посадової особи, органу, який розглядає справу про адміністративне правопорушення, та учасників провадження у справі зі збирання, перевірки та оцінки доказів з метою встановлення формальної істини про обставини, що мають

значення для правильного вирішення справи [2, с. 54-56].

Зважаючи на те, що українські вчені дають різні визначення електронного доказу, узагальнюючи наукові підходи, вважаємо електронним доказом відомості про обставини, що мають значення для адміністративної справи, виконані в електронній формі (цифровому, звуковому, відео запису) з використанням інформаційних технологій та інформаційно-телекомунікаційних мереж у вигляді, придатному для сприйняття людиною. Тобто це електронна інформація з реквізитами, що дають змогу визначити цю інформацію та носій (файл, IP-адреса, індекс маршрутизації провайдера, засоби адресації і ідентифікації користувачів і ін.). Доказ в електронній формі – це нова форма доказової інформації. Сьогодні необхідно поставити на обговорення питання про законодавче закріплення електронних доказів як самостійної категорії.

Практика діяльності Національної поліції України показує, що в підрозділах застосовуються протоколи про адміністративні порушення, які формуються із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій з подальшою матеріалізацією у письмовий документ.

Документом як джерелом доказів у справі про адміністративне правопорушення є створений учасниками провадження у даній справі і (або) залучений ними в установленому законодавством порядку та з дотриманням передбачених ним обов'язкових вимог об'єкт матеріального світу, виготовлений в рукописній, друкованій, електронно-цифровій формі або у формі фотозйомки, кінозйомки, звукозапису та відеозапису, який є носієм доказів по цій справі, отриманих за наявності підстав і в порядку, передбачених законом.

Протокол про адміністративне правопорушення, являючи собою спосіб фіксації неправомірного діяння, яке має ознаки адміністративного правопорушення, за певних умов, тобто у разі встановлення фактичних даних, передбачених статтею 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), є документом, що має доказове значення у справі. Кодекс України про адміністративні правопорушення (глава 19 «Протокол про адміністративне правопорушення») та Кодекс адміністративного судочинства України (статті 45, 46) не дає визначення протоколу. Відсутнє визначення протоколу про адміністративне правопорушення і в Юридичній енциклопедії, виданій Національною академією наук України (Інститут держави і права імені В. М. Корецького) [3, с. 176-177].

Водночас доцільно було би, ставлячи вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення (стаття 256 «Зміст протоколу про адміністративні правопорушення» КУпАП), визначити загальне поняття так, як логічним є визначити об'єкт, а потім встановлювати вимоги до його змісту.

З погляду на дослідження О. Ярмака, протокол про адміністративне правопорушення – це основний процесуальний документ у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, який містить узагальнені відомості про факти, які є доказами в цій справі, достаточну юридичну кваліфікацію дій (бездіяльності) особи, щодо якої порушено провадження у справі, на підставі чого здійснюється розгляд зазначеної справи по суті [4]. У протоколі про адміністративне правопорушення відображаються відомості, що мають доказове значення у справі, джерела цих відомостей, у тому числі пояснення особи, щодо якої порушено справу, в короткому викладі (в разі дачі таких пояснень); прізвища, імена, по батькові й адреси місця проживання свідків і потерпілих, їх показання в короткому викладі (при наявності потерпілих і свідків); перелік документів, які є джерелами доказів у справі, із зазначенням їх реквізитів; відомості про сповіщення фізичної особи (його законного представника), щодо яких порушено справу, про місце і час складання протоколу, їх явку для складання протоколу, роз'яснення їм та іншим учасникам провадження прав і обов'язків, передбачених КУпАП, про ознайомлення їх з протоколом, підписання ними протоколу або відмову від його підписання, вручення їм копії протоколу або направлення поштою у триденний строк із дня складання протоколу.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» розширив обсяг фактичних даних, які виступають доказами у справах про адміністративні правопорушення [5].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» визначив, що протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, виключивши протокол із числа доказів у вказаній категорії справ про адміністративні правопорушення [6].

Доказом при розгляді справи про адміністративне правопорушення є відомості,

зафіксовані відеореєстратором поліцейського.

Протокол про адміністративне правопорушення є документом, форма якого безпосередньо у КУпАП не визначена. Однак відомчі нормативні акти вказують на те, що протокол про адміністративне правопорушення складається виключно в письмовій формі посадовою особою, уповноваженою законом для його складання, і в ньому фіксуються обставини, необхідні для вирішення справи (наприклад, накази МВС України від 07.11.2015 № 1396; Міністерства юстиції від 12.03.2016 № 672/5) [7; 8].

У зв'язку з появою технічних засобів, що дають змогу в автономному режимі фіксувати вчинення правопорушення (наприклад, перевищення швидкості водієм транспортного засобу, зафіксоване камерою відеофіксації), не потрібно додаткової письмової фіксації правопорушення, а формат встановлення даних технічних засобів значно відрізняється від письмового виду протоколу про адміністративне правопорушення. Стаття 283 КУпАП передбачає оформлення постанови у справі про адміністративне правопорушення на підставі матеріалів, отриманих спеціальними технічними засобами в автоматичному режимі; вона повинна містити відомості про адресу веб-сайту в мережі Інтернет, на якому особа може ознайомитись із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент вчинення адміністративного правопорушення, ідентифікатор для доступу до зазначеної інформації та порядок звільнення від адміністративної відповідальності.

Застосування даних, отриманих за допомогою сучасних видів спеціальних технічних засобів, дозволяє контролювати правильність словесного опису та більш повно відобразити дійсність, на відміну від протоколу, складеного посадовою особою.

Необхідно зауважити, що в матеріалах первинної початкової підготовки працівників Національної поліції України передбачено використання електронного протоколу, тобто протоколу про адміністративне правопорушення, отриманого методом внесення відомостей у планшетний персональний комп'ютер (англ. tablet PC) з подальшою роздрукованою на комп'ютерному принтері (англ. printer – друкер). У даному випадку протокол про адміністративне правопорушення може бути викладено ще в електронній формі, яка фіксує обставини, що підлягають встановленню в провадженні.

Електронна версія протоколу про адміністративне правопорушення у формі облікової картки складається відповідно до Інструкції з обліку адміністративних пра-

випорушень, затвердженої наказом МВС України 07.11.2012 № 1017. Після складання письмовій версії протоколу про адміністративне правопорушення уповноважена особа вносить основні дані з протоколу в спеціальну інформаційно-пошукову систему, яка обслуговується комп'ютерною програмою (у базу даних АПРА), де за запитом в системі Інтернет можна перевірити наявність притягнення до адміністративної відповідальності. Формат протоколу з письмового виду переходить в електронний, що існує в специфічному середовищі – інтегрованій інформаційно-пошуковій системі (наприклад, «Армор») [9; 10, с. 33-34].

Посадова особа, розглядаючи справи про адміністративне правопорушення, перевіряє правильність складання протоколу про адміністративне правопорушення відповідно до вимог чинного законодавства, повноваження особи, яка склала протокол, згідно зі статтею 255 КУпАП, дотримання вимог відомчих нормативних актів. В окремих випадках протокол у справі про адміністративне правопорушення може бути єдиним документом, що має доказове значення у провадженні – це вимагає дотримання вимог статті 256 КУпАП щодо змісту та процесуального оформлення відповідно до відомчих нормативно-правових актів.

Проблема правильності складання протоколу є досить актуальною. Допущені порушення у складанні протоколу мають вирішальне значення під час оцінки доказів посадовою особою, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення.

Аналіз адміністративно-юрисдикційної практики дає можливість визначити, які недоліки має складений протокол про адміністративне правопорушення. [11, с. 5-6; 12, с. 17-21].

Серед найбільш поширених доцільно виділити:

- відсутність даних, регламентованих статтею 282 КУпАП;
- відсутність інших відомостей, що є значущими для провадження (наприклад, у протокол не містяться відомості про володіння особи державною мовою та надання перекладача при його складанні тощо);
- протокол про адміністративне правопорушення складено не уповноваженою на це особою, визначеною статтею 255 КУпАП.
- порушення, які можливо усунути під час розгляду справи;
- порушення термінів складання та направлення протоколу про адміністративне правопорушення для розгляду посадовою особою;
- складання протоколу про адміністративне правопорушення за відсутності особи,

щодо якої порушується провадження, але в разі, коли ця особа знала про час і місце складання протоколу, однак без повідомлення та поважної причини не з'явилася в призначений термін.

Аналіз практики застосування положень КУпАП і відомчих нормативно-правових актів, що регламентують порядок складання протоколу про адміністративне правопорушення, показує що порушення порядку складання протоколу є підставою для відмови в залученні особи до адміністративної відповідальності або до визнання незаконним і таким, що підлягає скасуванню, винесене рішення у справі.

Кодексом України про адміністративні правопорушення не передбачена загальна типова форма протоколу про адміністративне правопорушення, яка була б єдина для всіх органів і посадових осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Єдина форма протоколу сприятиме удосконаленню методів аналізу баз даних про адміністративні правопорушення за рахунок self-describing та багатовимірної моделі даних, що необхідно для визначення ефективності форм і методів профілактичної діяльності [13, с. 173; 178].

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій дає можливість застосувати в адміністративно-юрисдикційній діяльності єдиного типового загальнообов'язкового протоколу про адміністративне правопорушення у вигляді електронного документа. Практика застосування електронної форми протоколу про адміністративне правопорушення має місце у діяльності підрозділу патрульної служби Національної поліції у м. Львові.

Впровадження у практику електронної форми протоколу про адміністративне правопорушення залишає суть протоколу незмінною. Водночас упровадження електронної форми протоколу вимагає розробки процесуальних засад її застосування. Це вимагає розроблення технічних стандартів для пристроїв уведення даних, роздруківки та нормативного вирішення інших технічних проблем, пов'язаних із реалізацією процесуальних норм адміністративного законодавства під час розгляду адміністративної справи, винесення постанови, розгляду скарги на рішення тощо.

Єдину типову електронну форму протоколу про адміністративне правопорушення необхідно затвердити постановою Кабінету Міністрів України, а розробку інформаційно-комунікаційного забезпечення можна дооручити Міністерству юстиції України.

Проблемою залишається передача в електронній формі протоколу про адміністративне правопорушення посадовій особі, яка буде розглядати справу про адміністративне правопорушення. Однак практика внесення відомостей у Єдиний реєстр розслідувань (ЄРДР), яку накопичено у підрозділах МВС України (Національній поліції), показує, що ця проблема вирішується за допомогою електронного підпису (власника сертифіката ключа) та регулюється законом України «Про електронний цифровий підпис». Така ідентифікація буде надавати протоколу про адміністративне правопорушення у вигляді електронного документа закінчений і законний вигляд і практично виключить варіанти, коли протокол складається не уповноваженою на це особою, оскільки процедура отримання електронного підпису вже передбачить перевірку відповідних документально підтверджених повноважень.

Висновки

Процеси реформування, що відбуваються в Україні, торкнулися важливих сфер суспільного життя: політичної системи, державного будівництва, економічних, соціальних відносин. Європейське адміністративне право виділяє чотири групи принципів, які лежать в основі формування адміністративно-деліктного законодавства, це: надійність і передбачуваність; відкритість і прозорість; відповідальність; продуктивність та ефективність публічної адміністрації. Оновлення законодавства, правоохоронної системи та інших державних інститутів загострюють проблему забезпечення законності в процесі переходу від старого стану згаданих елементів правової системи до нового. Усе це актуалізує завдання зміцнення режиму законності та підвищення ефективності державної та громадської діяльності щодо її забезпечення. Спроби вирішення цього завдання чітко простежуються в заходах, що вживаються державою, спрямованих на адаптацію законодавства до вимог ЄС, правоохоронної системи, правозастосовної практики та ін. Очевидно, що вона може бути вирішена тільки на основі наукових знань про закономірності функціонування законності, механізму її забезпечення, дії різних факторів.

Список використаних джерел:

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права /

Е. Шмідт-Ассманн; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; [відп. ред. О. Сироїд]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.

2. Додин Е. В. Доказательства в административном процессе / Е. В. Додин. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 1973. – 192 с.

3. Куян І. А. Протокол про адміністративні правопорушення / І. А. Куян // Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія», 2003. – Т. 5. – С. 176–177.

4. Ярмак О. М. Протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Ярмак. – Харків, 2014. – 20 с.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14.07.2015 № 596-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 39. – Ст. 372.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23.12.2015 № 901-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 44.

7. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1396 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>].

8. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства юстиції України від 12.03.2016 № 672/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0391-16>].

9. Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень: Наказ Міністерства юстиції України від 7.11.2012 № 1017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2021-12>].

10. Навчально-методичний комплекс навчальної дисципліни інформаційні технології в правоохоронній діяльності / Кудінов В. А., Смаглюк В. М., Ігнатушко Ю. І., Іщенко В. А. – К.: НАВС, 2013. – 82 с.

11. Про надсилання Огляду стану адміністративно-правозастосовальної діяльності ОВС за 2014 рік: Вказівка МВС України від 26.01.2015 № 2180/ Ав – К.: ГПШ МВС України. – 8 с.

12. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Рішення Рахункової палати від 9 березня 2016 року. – № 4–6. – 45 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748520/Zvit_4-6.pdf?subportal=main].

13. Павлиш В. А. Основи інформаційних технологій і систем: навч. посіб. / В. А. Павлиш, Л. К. Гліненко. – Львів, Вид-во Львівської політехніки, 2013. – 500 с.

В статье рассматриваются теоретические аспекты применения в административно-юрисдикционном процессе протокола об административном правонарушении, созданного в форме электронного документа. Анализируется юридическая природа доказательств по делу об административном правонарушении и протокола в электронной форме в качестве доказательства. Предлагаются пути адаптации национального законодательства об административных правонарушениях относительно электронного протокола к стандартам Европейского Союза в указанной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: дело об административном правонарушении, протокол, доказательство, электронный протокол.

In the article the theoretical aspects of administrative jurisdiction in the process of protocol on administrative offense formed in the form of an electronic document. Analyzes the legal nature of the evidence in the case on administrative violation protocol and in electronic form as proof. Ways of adaptation of national legislation on administrative offenses on electronic protocol to the EU standards in this sphere of public relations.

Key words: case of administrative violation, protocol, proof, electronic record.

