

**БУНЕЧКО В. І.,**

здобувач

*(Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України)*

УДК 342.922

**ПРАВА Й ОBOB'ЯЗКИ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ  
ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОЦЕСУ**

У статті охарактеризовано зміст і форму протоколу про адміністративне правопорушення, проблеми його складання. Проаналізовано практику адміністративно-юрисдикційної діяльності й помилки, допущені при складанні зазначених протоколів. Визначено права та обов'язки Служби безпеки України як суб'єкта адміністративно-деліктного процесу. Розкрито відповідальність Служби безпеки України як суб'єкта адміністративно-деліктного процесу. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства.

**Ключові слова:** адміністративно-деліктне провадження, адміністративне правопорушення, суб'єкт адміністративно-деліктного процесу, адміністративний протокол, правопорушник.

В статье дана характеристика содержанию и форме протокола об административном правонарушении, проблемам его составления. Проведен анализ практики административно-юрисдикционной деятельности, ошибок, допущенных при составлении админпротоколов. Определены права и обязательства Службы безопасности Украины как субъекта административно-деликтного процесса. Раскрыта ответственность Службы безопасности Украины как субъекта административно-деликтного процесса. Сформулированы предложения по усовершенствованию действующего административно-деликтного законодательства.

**Ключевые слова:** административно-деликтное производство, административное правонарушение, субъект административно-деликтного процесса, административный протокол, правонарушитель.

The content and form of a protocol on administrative offense, the issues of its preparation is described. The analysis of the practice of administrative and jurisdictional activity, the mistakes in preparing administrative report is made. The rights and obligations of the Security Service of Ukraine as a subject of administrative delict process is defined. Responsibility of the Security Service of Ukraine as a subject of administrative delict process is exposed. The proposals for improving the current administrative and delict legislation is posed.

**Key words:** administrative delict proceedings, administrative offense subject's administrative delict process, administrative report, offender.

**Вступ.** Права і свободи людини та громадянина в Україні забезпечені спеціальним механізмом охорони й захисту, що реалізується через юридичну регламентацію провадження по справах про адміністративні проступки в частині притягнення винних у протиправних



діях до відповідальності. Таке гарантування законності процесуальних дій і визначена регламентація функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції, що наділені правами й обов'язками порушувати та розглядати справи про адміністративні проступки, є фундаментальним засобом реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із учиненням адміністративних проступків, та умови й порядок притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності чи застосування до них інших заходів адміністративного примусу органами Служби безпеки України на основі закону визнається як провадження у справах про адміністративні правопорушення. Тобто, можна говорити про те, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є одним із різновидів адміністративно-деліктного провадження, що відбувається в межах адміністративно-деліктного процесу [8]. Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у межах якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини та забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

Проблемні питання адміністративно-деліктного процесу є предметом дослідження багатьох вітчизняних адміністративістів: В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченко, Ю.П. Битяка, Л.В. Ковалюк, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломойця, О.В. Кузьменка, Д.М. Лук'янина, М.М. Тищенко, О.І. Остапенка й багатьох інших. Аналізуючи практику фіксації адміністративних правопорушень, деякі автори звертають увагу на те, що закріплені в нормативних актах вимоги до оформлення протоколу не повною мірою й не завжди відповідають чинним нормам. Справді, у практичному виконанні проваджень у справах про адміністративні правопорушення все ж допускається чимало порушень установленної процедури, у тому числі й під час складання процесуальних документів, основним із яких є протокол про адміністративне правопорушення, від правильності складання якого залежить правомірність усіх інших процесуальних дій. Щоб не допускати порушень, ми вважаємо, що першочерговим обов'язком суб'єкта Служби безпеки України є дотримання форми складання протоколу. У законах України й Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та інших нормативних актах, які регламентують документальну форму протоколу, закріплено конкретизовані вимоги до його форми [4; 10]. Недотримання посадовими особами цих вимог може призвести до призупинення процедури розгляду матеріалів з відправкою їх на додаткове оформлення або навіть до визнання протоколу недійсним.

**Постановка завдання.** Мета статті – охарактеризувати зміст і форму протоколу про адміністративне правопорушення, проблеми його складання; проаналізувати практику адміністративно-юрисдикційної діяльності й помилки, допущені при складанні зазначених протоколів; визначити права та обов'язки Служби безпеки України як суб'єкта адміністративно-деліктного процесу; розкрити відповідальність Служби безпеки України як суб'єкта адміністративно-деліктного процесу.

**Результати дослідження.** 1. Наступною вимогою до суб'єкта Служби безпеки України є встановлення особи правопорушника, його місця проживання й роботи. Такі порушення відбуваються в результаті неналежної перевірки при складанні протоколу або як результат технічних помилок. Наслідком таких неточностей є відсутність можливості притягнення правопорушника до відповідальності;

2. Фіксування конкретного викладення обставин та умов правопорушення – не менш важлива вимога до суб'єкта Служби безпеки України. У протоколах застосовуються загальні фрази, які не характеризують сутність правопорушення, а лише вказують на юридичну кваліфікацію дій порушника. Таке поверхове викладення даних може призвести як до нерівного оцінювання діяння, так і до уникнення від відповідальності за правопорушення, яке не було зафіксовано належним чином. Серед причин такого виду помилок варто вказати недостатню професійну підготовку посадових осіб, що складають протоколи про адміністративні правопорушення, та їх низький загальноосвітній рівень [1].

3. Відсутність у протоколі підписів і пояснень порушників – серйозне порушення суб'єкта Служби безпеки України. У результаті дослідження справ про адміністративні пра-



випорушення встановлено, що в певній їх частині адміністративні матеріали не надаються правопорушникам для ознайомлення та складаються без їхніх пояснень, без підпису та зазначення причин відмови правопорушника підписати протокол.

Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається КУпАП та іншими законами України.

До заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення належать такі: доставлення правопорушника (ст. 259 КУпАП); адміністративне затримання (ст. ст. 260–263 КУпАП); особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП); вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП, ст. 377 МКУ); привід (ч. 2 ст. 268 КУпАП).

Доставлення правопорушника (ст. 259 КУпАП) здійснюється з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим.

При порушенні законодавства про державну таємницю доставлення правопорушника здійснюється до органів Служби безпеки України.

Строк доставлення обчислюється з часу доставлення правопорушника до відповідного приміщення й не може тривати більше як одну годину. Проте законодавець не встановлює строку перебування доставленої особи в приміщенні органів Служби безпеки України. Протокол про доставлення правопорушника не складається [3].

Виходячи із зазначеного, можна констатувати, що перебування правопорушника в приміщеннях зазначених органів може тривати більше як одну годину. Убачається, що в такому випадку доставлення правопорушника набуває нового якісного значення – як адміністративне затримання.

Власне, зазначена мета адміністративного затримання і є підставою для його здійснення. Про адміністративне затримання складається протокол, форма і зміст якого закріплені в ст. 261 КУпАП.

Безумовно, складанням протоколу не закінчується стадія розслідування адміністративної справи. Насправді цей принцип у численних випадках має місце в адміністративно-деліктній практиці [8]. Так, частина матеріалів справ про адміністративні правопорушення, які направлені для розгляду до суду, складається з єдиного процесуального документа – протоколу про адміністративне правопорушення. З метою більш повного та об'єктивного розгляду й вирішення по суті справи про адміністративне правопорушення варто встановити вичерпне коло обставин, що є головним завданням доказування на стадії адміністративного розслідування і становить предмет доказування [3, с. 73].

Доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) установлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, котра притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Працівник Служби безпеки України оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їхній сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Якщо при розгляді справи працівник Служби безпеки України дійде висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання.

Саме тому метою цього дослідження є визначення проблем у діяльності Служби безпеки України при складанні таких протоколів і вироблення рекомендацій щодо вдосконален-



ня нормативної бази адміністративно-деліктного законодавства та правозастосовчої практики [2, с. 6].

На етапі розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається логічна і психологічна основа адміністративно-деліктного провадження. Послідовність, чіткість і ясність процесу сприяє економії часу. Це також зумовлено й тим, що всі процесуальні дії на цій стадії адміністративного провадження мають чітко визначений правовий характер і врегульовані в нормативній послідовності чи потребують урегулювання в такому порядку.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності, і тому в ньому діють загальні принципи управління, такі як законність, демократизм, гласність, широка участь громадськості тощо. Водночас тут діють і специфічні, зумовлені завданнями цієї діяльності принципи. Насамперед це принцип об'єктивної істини і принцип забезпечення права на захист.

З'ясування об'єктивної істини в справах – основне завдання адміністративного провадження. Цей принцип зобов'язує посадових осіб, котрі розслідують і розглядають справи, досліджувати всі обставини та їхні взаємозв'язки в тому вигляді, у якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити однобічний, упереджений підхід до вибору рішення.

Особа, яка проводить розслідування адміністративних матеріалів, зобов'язана повно та об'єктивно визначити характер правопорушення й безпомилково кваліфікувати дії винної особи. У протоколі потрібно об'єктивно зазначити всі обставини, що свідчать про сутність і характер адміністративного проступку. Точність викладення у протоколі дій, які вчинила особа, котра притягається до адміністративної відповідальності, прямо впливає на правильність кваліфікації проступку [7]. Описувати такі дії потрібно чітко й лаконічно, без застосування художніх прийомів. Більш детальне описування обставин правопорушення може бути зроблене в поясненнях особи, котра притягується до відповідальності, потерпілого або свідків.

Суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції, перевіряючи протоколи та іншу документацію, повинен установити, чи повноважною посадовою особою складено протокол (ст. 255 КУпАП), чи дотримано вимоги ст. 256 КУпАП щодо його змісту, чи достатньою мірою викладено факти, що мають значення для вирішення справи по суті. Перевірці також підлягають інші матеріали справи та докази по ній. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є відомості про своєчасне її сповіщення про місце й час розгляду справи та якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи [7].

Здійснивши аналіз законодавчих норм, які регламентують порядок складання протоколу про адміністративне правопорушення, можна зробити висновок, що єдина встановлена форма складання – паперовий носій інформації. На нашу думку, протокол про адміністративні правопорушення повинен складатися на формально встановлених бланках, що є документами суворої звітності й мають номерне маркування та відповідну реєстрацію, хоча закон таких указівок не дає. Однак це не означає, що протокол, складений на чистому аркуші або на «не номерному», у разі відсутності бланка встановленого зразка повинен визнаватися недійсним. Навпаки, протокол, який складено на чистому аркуші із суворим дотриманням вимог закону, буде мати процесуальне значення при розгляді справи про адміністративне правопорушення, а складений на регламентованому бланку, але з порушенням норм закону вважатиметься недійсним [12]. Зазначені дані мають суттєве процесуальне значення і їх не варто вважати формальністю.

Необхідно врахувати, що не завжди посадова особа під час складання протоколу про адміністративне правопорушення має достовірну інформацію про повторність його вчинення. Зазвичай ця інформація потребує додаткової перевірки. Як правило, застосовуються засоби технічної інформації, картотеки, автоматичні бази даних. Якщо в результаті проведеної перевірки така інформація не знаходить підтвердження, протокол буде вважатися таким, що складений із порушенням законодавства. Такі протоколи не можуть бути документальним



доказом у справі. Тому автори вважають, що дані про повторність учинення правопорушення потрібно вносити у протокол лише в разі їх формального підтвердження. Якщо такі відомості підтверджуються лише після складання протоколу, їх потрібно долучати до матеріалів справи для врахування цієї обставини при кваліфікації правопорушення та винесенні постанови про накладення адміністративного стягнення.

Ст. 268 КУпАП передбачено право особи, яка притягається до відповідальності, користуватися послугами адвоката або іншого фахівця в галузі права. Захисник має такі права, визначені цією статтею: знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, подавати скарги на рішення органу (посадової особи) від імені й за дорученням особи, яка його запросила, а також інші права, передбачені законами України. При здійсненні своїх повноважень адвокат не замінює особи, яка його запросила, а діє разом із нею. Виконувати обов'язки адвоката при розгляді справи можливо лише за наявності в нього відповідного ордеру, який видається адвокатським об'єднанням, або відповідної довіреності на ведення справи. Захисник зобов'язаний точно й неухильно дотримуватися вимоги чинного законодавства, використовувати всі передбачені законом засоби захисту прав і законних інтересів громадян, які притягаються до адміністративної відповідальності [7, с. 407].

Як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню по цій справі. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі й відповісти на поставлені запитання.

Серед вимог Інструкції варто назвати внесення до протоколу таких даних, як найменування підприємства, установи, організації, де працює чи навчається особа, її посада; зарібок та інші доходи правопорушника; кількість осіб, які перебувають у нього на утриманні [5; 10]. Отримання таких даних дає змогу індивідуального підходу при встановленні виду й розміру адміністративного стягнення. Українське законодавство висуває основоположну вимогу: протокол може бути складений лише відносно особи (громадянина, особи без громадянства або іноземця), особистість якої встановлено. До основних документів, які підтверджують особу, прийнято зараховувати паспорт громадянина України або паспорт, який підтверджує громадянську належність (підданство) особи. У практичній діяльності з метою встановлення особи використовуються й інші документи: студентський або військовий квиток, пенсійне посвідчення, посвідчення водія, перепустка тощо. У разі їх відсутності практикується використання картотеки адресного бюро чи інших відомчих баз даних. Безумовно, такі заходи перевірки суттєво збільшують ризик помилок при ідентифікації особи правопорушника.

Після викладення даних про правопорушення, правопорушника та інших даних, що мають процесуальне значення, протокол підписується кількома особами: передусім особою, яка його склала, та, після ознайомлення зі змістом протоколу, правопорушником. Останній може внести до нього власні пояснення з приводу обставин правопорушення, умотивувати відмову від підписання протоколу тощо. Відмова від підпису не є перешкодою для подальшого розгляду справи, проте вона неодмінно має бути зафіксована в протоколі. Найбільш доречно, на нашу думку й за свідченням практичних працівників, відмову засвідчити підписами понятих, свідків та інших осіб, котрі беруть участь у складанні матеріалів. Така дія забезпечить від того, що правопорушник під час розгляду справи заперечуватиме правомірність дій особи, яка складала протокол.

**Висновки.** Дослідження практичних аспектів застосування адміністративно-деліктних норм на етапі порушення провадження по справі про адміністративний проступок свідчить про гостру необхідність запровадження таких принципів:

- неодмінна реєстрація протоколу в органах адміністративної юрисдикції, які здійснюють попередній розгляд матеріалів справи, а також вручення копії протоколу особі, котру притягують до відповідальності, потерпілому, іншим зацікавленим особам;
- процесуальне унеможливлення оформлення матеріалів справи без складання протоколу про адміністративне правопорушення;



– розширення кола обов’язкових обставин та реквізитів, що мають зазначатися в протоколі про адміністративне правопорушення.

Упровадження таких положень, на думку авторів, стане фактором, що позитивно вплине на дотримання конституційних гарантій законності при здійсненні адміністративно-деліктних проваджень.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.; Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Гришина Н.В. До розуміння соціальної сутності адміністративної відповідальності / Н.В. Гришина // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2006. – Вип. 32. – С. 130–135.

3. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления / Е.В. Додин. – К. : Вища школа, 1976. – 73 с.

4. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 19.12.2011 р. № 3539/5П // Офіційний вісник України. – 2011. – Ст. 3592.

5. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

7. Лук’янець Д.М. Адміністративна відповідальність в контексті її взаємозв’язку з контролем у державному управлінні / Д.М. Лук’янець // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : [монографія] / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 402–407.

8. Лук’янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д.М. Лук’янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 376 с.

9. Окунєв І.С. Правовий статус суб’єкта права: поняття та ознаки / І.С. Окунєв // Права держава : щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 16. – К., 2005. – С. 583–590.

10. Про затвердження та введення в дію Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, інформаційної картки про адміністративне правопорушення та Порядку заповнення інформаційної картки про адміністративне правопорушення : Наказ МНС України від 23.07.2003 р. № 251 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.iigazakon.ua/i\\_doc2.nsf/link1/REG8287.html](http://search.iigazakon.ua/i_doc2.nsf/link1/REG8287.html).

11. Про Службу безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

12. Службський І.Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб / І.Й. Службський // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – К. : Вид-во КНУВС, 2007. – № 6. – С. 33–36.

