

О.І. Миколенко*
ПУБЛІЧНІСТЬ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

В статті розглядаються особливості прояву публічності в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення та аналізуються відступи від публічності як основної властивості адміністративного провадження.

* кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова

В статті розглядаються особливості проявлення публічності в рамках виробництва по справах об адміністративних правопорушеннях і аналізуються відхилення від публічності як основного свойства адміністративного виробництва.

Ключові слова: процедура, правова процедура, адміністративні процедури, юридичний процес, адміністративний процес, структура адміністративного процесу.

Публічна сутність у сучасному провадженні в справах про адміністративні правопорушення полягає у відкритій заяві держави про свою виняткову компетенцію щодо вирішення питання про притягнення порушників до адміністративної відповідальності та обов'язку гарантувати дотримання чинних законів, а також прав і свобод громадян. Так ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) серед основних завдань провадження називає: своєчасне, всебічне, повне і 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 дотримання законів, зміцнення законності. Ст. 255 КУпАП покладає право адміністративного переслідування та проведення адміністративного розслідування на органи внутрішніх справ, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Національного банку України тощо. Ст. 213 та глава 17 КУпАП закріплює компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоуправління щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Отже публічність пронизує собою майже всі процесуальні правовідносини, що виникають, змінюються та припиняють своє існування в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Публічність як основна властивість провадження в справах про адміністративні правопорушення майже не досліджувалась в юридичній літературі. Хоча слід відзначити, що всі наукові праці, які присвячені проблемам провадження у справах про адміністративні правопорушення, так чи інакше розкривають різні аспекти прояву публічності провадження на всіх його стадіях. Це питання частково висвітлювалося у працях таких видатних вчених як: А.С. Васильєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, М.Ю. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.Я. Масленников, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко та інших вчених України і Росії.

Метою написання статті є розгляд публічності як базової властивості провадження у справах про адміністративні правопорушення та випадків відступу від неї.

Зазвичай серед принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення називають і принцип публічності [1, 152]. Натомість, якщо проаналізувати принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, то помітимо, що серед них відсутній принцип публічності. Так законодавець чітко виділив в Кодексі такі принципи провадження як законність (ст. 7 КУпАП), рівність всіх учасників провадження перед законом (248 КУпАП), відкритість (ст. 249 КУпАП) та встановлення об'єктивної істини по справі (ст. 251 КУпАП). Всі ж інші принципи провадження самостійно виводяться науковцями України шляхом аналізу норм Кодексу. Серед таких принципів в юридичній літературі, як правило, називають принцип змагальності, принцип інтересів

держави і особистості, принцип самостійності і незалежності органів, що розглядають справу по суті, принцип економічності, принцип оперативності, принцип національної мови та принцип усності провадження. До таких принципів відносять і принцип диспозитивності та публічності.

Все це говорить про те, що законодавець, відмовившись від публічності як від принципу, май же у всіх процесуальних нормах КУпАП підкреслює першочергове значення даної особливості для провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, якщо розглядати публічність як основну властивість провадження у справах про адміністративні правопорушення, то ставити її на один рівень з принципами провадження було б помилковим, адже система принципів провадження побудована на основі його публічності. При цьому доречним є питання про співвідношення публічного та диспозитивного в провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Адже диспозитивність, як можливість суб'єктів адміністративного процесу розпоряджатися своїми правами на власний розсуд в межах, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством, теж має свої прояви в провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

В кримінальному, цивільному, господарському та адміністративному судочинстві диспозитивність проявляється в двох аспектах: 1) як можливість суб'єктів процесу розпоряджатися своїми правами в рамках встановленої процесуальним законом свободи вибору; 2) як право впливати на кінцеве рішення по справі (визначати предмет позову).

На відміну від всіх вище названих процесуальних проваджень, в провадженні в справах про адміністративні правопорушення набув прояву лише перший аспект диспозитивності. Якщо прояви диспозитивності в адміністративному провадженні розглядати як позитивні і необхідні відступи від публічності, то їх дослідження допоможе з'ясувати сутність публічності та межі її використання в адміністративному провадженні.

Отже, перший аспект прояву диспозитивності полягає у тому, що суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення (крім органів адміністративної юрисдикції) розпоряджаються своїми правами в межах встановленої адміністративно-процесуальним законодавством свободи вибору.

Щоб зрозуміти особливості прояву диспозитивності в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, розглянемо процесуальні права одного із учасників провадження - особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Так, ст. 268 КУпАП закріплює за особою, яка притягується до адміністративної відповідальності, наступні процесуальні права: а) право знайомитися з матеріалами справи; б) право давати пояснення; в) право надавати по справі докази; г) право заявляти клопотання; д) право при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, що за законом має право на надання правової допомоги особисто або за дорученням юридичної особи; е) право виступати рідною мовою й користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, на якій ведеться провадження; ж) право оскаржити постанову по справі.

Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, вправі знайомитися з матеріалами справи на стадії адміністративного розслідування, про що свідчать положення ст. 256 КУпАП, а також на стадії розгляду справи й

прийняття постанови, коли досліджуються докази по справі (ст. 279 КУпАП). При цьому вона може давати письмові пояснення, що є джерелом доказів. Усні пояснення можуть бути розглянуті як докази в справі лише в тому випадку, якщо вони: 1) зафіксовані у відповідних процесуальних документах або 2) звучать з вуст особи, яка присутня на засіданні, де розглядається справа про адміністративне правопорушення. Стаття 279 КУпАП закріплює, що на засіданні заслуховуються всі особи, які беруть участь у розгляді справи. Це значить, що раніше незафіксовані в процесуальних документах відомості, які особа озвучила на засіданні в усній формі, можуть бути при певних обставинах визнані органом адміністративної юрисдикції доказами по справі та враховані при ухваленні остаточного рішення.

Серед зазначених вище процесуальних прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, одним з найважливіших виступає право заявляти клопотання. Так вона вправі клопотати про залучення до справи речових доказів, про призначення по справі експертизи тощо. Клопотання заявляється в письмовій формі й підлягає негайному розгляду органом (посадовою особою), у веденні якого перебуває справа.

Важливими гарантіями захисту прав і свобод особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є можливість користуватися юридичною допомогою захисника, виступати рідною мовою користуючись послугами перекладача, якщо вона не володіє мовою, на якій ведеться провадження, та оскаржити постанову по справі [2, 899-900].

Це не повний перелік процесуальних прав, якими наділена особа, що притягується до адміністративної відповідальності. Так аналіз статей глави 19 і 20 КУпАП дозволяє до процесуальних прав такої особи віднести: а) право відмовитися підписати протокол про адміністративне правопорушення з викладом у протоколі мотивів своєї відмови (ст. 256 КУпАП); б) право заперечити факт вчиненого порушення або вид і розмір стягнення, що накладається на місці вчинення правопорушення (ст. 256 КУпАП); в) право вимагати від органів, що здійснили адміністративне затримання особи, повідомити про це власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений їм орган (ст. 261 КУпАП); г) право не погодитися з результатами огляду на стан сп'яніння, проведеного за допомогою індикаторної трубки „Контроль тверезості” або іншого технічного приладу з наступним оглядом в органах охорони здоров'я (ст. 266 КУпАП); д) право оскаржити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів (ст. 267 КУпАП).

Отже реальна можливість суб'єктами процесу реалізовувати в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення процесуальні права, свідчить про існування в провадженні крім публічних, також і диспозитивних начал, які слід розглядати як необхідні та позитивні відступи від публічності в провадженні.

Другий аспект диспозитивності в провадженні в справах про адміністративні правопорушення міг би набути свого прояву в існуванні у суб'єктів процесу можливості реального впливу на предмет розгляду, як це, наприклад, яскраво простежується в межах кримінального процесу стосовно подачі цивільного позову, справ приватного та приватно-публічного обвинувачення. У випадках порушення справи про адміністративне правопорушення, винесення рішення по справі та вирішення питання про відшкодування заподіяної адміністратив-

ним проступком шкоди ініціатива належить виключно органам (посадовим особам) адміністративної юрисдикції.

Взагалі недосконалість КУпАП полягає і у відсутності чіткої процесуальної термінології. Наприклад, поняття „порушення справи” та „момент порушення справи” не були використані законодавцем в процесуальній частині КУпАП. Лише в деяких статтях є натяк на використання зазначених термінів:

- в ст. 250 КУпАП мимохіть згадується про право прокурора та його заступників „порушити провадження по справі про адміністративне правопорушення”;

- в ст. 247 КУпАП використовується поняття „розпочати провадження”.

Отже акцент в КУпАП було зроблено на понятті „складання протоколу про адміністративне правопорушення”, з яким начеб то пов'язано порушення провадження по справі.

Якщо у вирішенні питання про порушення справи про адміністративне правопорушення суб'єкти адміністративного процесу позбавлені адміністративно-процесуальним законодавством ініціативи, то, здавалося б, у вирішенні питання про відшкодування заподіяної правопорушенням шкоди, законодавець повинен був надати потерпілому „зелене світло”. На жаль і тут публічність була розглянута законодавцем як основна властивість провадження в справах про адміністративні правопорушення. Хоча, як побачимо далі, публічність провадження була застосована законодавцем у дещо специфічній формі, яка має сьогодні більше негативного ніж позитивного впливу на механізм захисту прав потерпілого в адміністративному провадженні.

Чинне законодавство ініціативу щодо вирішення питання про відшкодування майнової шкоди закріпила в ст. 40 КУпАП за органами адміністративної юрисдикції. Тобто вирішення питання про відшкодування правопорушенням заподіяної ним майнової шкоди є правом, а не обов'язком органу адміністративної юрисдикції. Виходить, що держава самостійно вирішує питання про відновлення майнових благ потерпілого, якщо для цього є всі необхідні підстави: наявність протиправного діяння, майнової шкоди, причинного зв'язку між ними і вини правопорушника [3, 125]. Потерпіла ж особа в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення позбавлена можливості ініціювати вирішення питання про відшкодування майнової шкоди і вимушена цілком покладатися на компетенцію відповідних органів адміністративної юрисдикції. Але оскільки ці органи наділені правом, а не обов'язком стягувати у відповідних випадках з винної особи майнову шкоду, то потерпілій особі залишається мало надії на відшкодування шкоди в порядку адміністративного провадження. І як підтверджують матеріали практики, таке відшкодування шкоди реально не відбувається в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Існуючий механізм відшкодування майнової шкоди в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення себе не виправдав. Це пояснюється тим, що орган адміністративної юрисдикції більше зацікавлений у вирішенні питання про притягнення порушника до адміністративної відповідальності, ніж у відновленні порушених майнових прав потерпілого шляхом відшкодування заподіяної адміністративним проступком шкоди. А тому надане чинним законодавством право (ст. 40 КУпАП) не використовується за призначенням.

Вважаємо, що публічність провадження повинна була проявитися в ст. 40 КУпАП у вигляді закріплення обов'язку адміністративно-юрисдикційних органів

(посадових осіб) в межах своєї компетенції і на основі строгого дотримання законодавства у справах про адміністративні правопорушення, а також в повній відповідності з інтересами держави, суспільства і окремої особи забезпечувати виявлення наслідків адміністративного правопорушення (майнового, фізичного або морального характеру) і відшкодувати заподіяну адміністративним правопорушенням майнову шкоду.

Якщо ж піти шляхом, який використав законодавець в кримінальному судочинстві, відійшовши від публічності у вирішенні питання про відшкодування матеріальної шкоди, яка була заподіяна злочином (ст. 28 КПК України), то ініціатива у вирішенні питання про відшкодування майнової шкоди в адміністративному провадженні повинна належати не органам адміністративної юрисдикції, а безпосередньо потерпілому.

Для цього необхідно змінити положення ст. 40 КУпАП так, щоб ініціатива про відшкодуванню заподіяної майнової шкоди надходила не від органу адміністративної юрисдикції, а від самого потерпілого у вигляді заяви, клопотання чи позову. При цьому необхідно прокурора наділити правом подавати заяву (клопотання, позов) про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком, якщо цього вимагає охорона інтересів держави. Такі зміни свідчили б про відступи від публічності в провадженні в справах по адміністративні правопорушення, але вони мали б позитивний вплив на захист прав учасників процесу та розвиток адміністративно-процесуального законодавства в цілому. Проте цей підхід має також певні недоліки. Йдеться про строки давності притягнення до адміністративної відповідальності, що передбачені ст. 38 КУпАП, і які не дозволяють оперативно відреагувати на правопорушення і вчасно потерпілій особі звернутися до органу адміністративної юрисдикції з такою заявою.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що публічність є фундаментом практично для всіх адміністративно-процесуальних відносин в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення. Відступи від публічності в адміністративному провадженні можливі, адже взаємопроникнення публічності і диспозитивності іноді дає несподівані результати, які адміністративний процес повинен використовувати на свою користь за для вирішення поставлених завдань.

Література

1. Миколенко А.И. *Административный процесс и административная ответственность. Учебное пособие. Изд-е 3-е перераб. и допол.* - Х.: ООО «Одиссей», 2007. - 360 с.

2. *Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий. / Под общ. ред. А.С. Васильева, А.И. Миколенко.* - Х.: ООО «Одиссей», 2008. - 1024 с.

3. Сиротяк М.Р. *Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Дис. ... канд. юрид. наук. (12.00.07) / Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова.* - Одеса, 2006. - 203 с.