

УДК 35.076.13

Пугач А.В. ©

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ)

DOI:10.31733/2078-3566-2018-3-98-104

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Здійснено аналіз існуючих в адміністративно-правовій науці класифікацій заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, запропоновано нове їх бачення у зв'язку зі змінами, що відбуваються у законодавстві та з реформуванням правоохоронних органів, у тому числі з урахуванням історичного та міжнародного досвіду запропоновано їх структуру з метою підвищення ефективності нормативного регулювання їх застосування.

Ключові слова: заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; класифікація; систематизація; адміністративне затримання; особистий огляд; транспортний засіб.

Постановка проблеми. Завдяки заходам забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є можливим припинення адміністративного правопорушення, а також притягнення правопорушника до відповідальності. Ось чому ефективність механізму застосування заходів забезпечення провадження прямо впливає на стан запобігання правопорушенням і має суттєве значення для забезпечення правопорядку.

Ознаки заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення різноманітні та неоднорідні, що дає можливість отримати велику кількість підстав і критеріїв для їх класифікації. Однак, якщо для теорії права це момент позитивний, то для законодавства – навпаки. Аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить, що дані заходи не мають системного характеру, а це може негативно впливати на практику притягнення правопорушників до відповідальності під час адміністративного провадження.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Визначення сутності та створення різноманітних класифікацій заходів забезпечення провадження, їх місця в системі адміністративного примусу та запобігання адміністративним правопорушенням науковці почали досліджувати ще в минулому столітті: Д.М. Бахрах, І.І. Веремеєнко, І.О. Галаган, М.І. Єропкін, О.П. Ключніченко, О.П. Коренев, В.М. Манохін, М.Я. Масленников, О.П. Шергін, В.А. Юсупов та ін. Серед провідних вітчизняних вчених-адміністративістів проблематику заходів забезпечення провадження у наші часи досліджували О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О.І. Остапенко, В.П. Петков, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа та ін.

Водночас донині відсутня єдина класифікація заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, її критеріїв. Так і не вирішено проблему процедурного порядку застосування заходів забезпечення провадження, а разом із одночасним реформуванням системи МВС України, органи якої входять до переліку суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, проблеми додає важкість відмежування окремих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення з поліцейськими заходами. На практиці це викликає чимало питань, насамперед пов'язаних із законністю підстав і порядком застосування зазначених заходів забезпечення провадження.

Мета статті полягає у визначенні сучасної ефективної моделі процедурних заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. У Кодексі про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) окрему Главу 20 – присвячено заходам забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Серед останніх законодавець передбачив такі: адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і до-

кументів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб; тимчасове затримання транспортного засобу; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції [1].

Водночас у КУпАП передбачено ще два заходи, які за змістом слід віднести до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення – це доставляння порушника (ст. 259) і його привід (ст. 268). Ці заходи, слід погодитись із переконливими доводами досліджень Ю.С. Адушкіна, В.М. Анохіна [2, 162], А.Т. Комзюка [3, 109] та інших вчених, помилково належать Главі 19, а не 20 КУпАП.

Перелік заходів забезпечення провадження вчені-адміністративісти вважають набагато ширшим, ніж передбачений у КУпАП, адже існує значний масив нормативно-правової бази, яка регламентує адміністративні (адміністративно-деліктні чи адміністративно-юрисдикційні як їх називають у науці) провадження, і відносять до нього різні процедури, які відповідають передбаченим у ст. 260 КУпАП *меті, умовам і завданням*:

- 1) мета – припинення адміністративних правопорушень; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ;
- 2) умови – якщо вичерпано інші заходи впливу; немає можливості складення на місці вчинення правопорушення протоколу про адміністративне затримання, якщо складення протоколу є обов'язковим;
- 3) завдання – встановлення особи; складення протоколу про адміністративне правопорушення; виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

При цьому традиційно до них відносять всі процедури, що відповідають указаним вище вимогам, виходячи з переліку уповноважених суб'єктів із ст. 213 Глави 16 КУпАП. До речі, звідси одним із критеріїв класифікації розглядуваних нами заходів забезпечення провадження є обсяг адміністративно-юрисдикційних повноважень окремих державних органів, які за законодавством мають право застосовувати заходи примусу (поліція, мітні органи, міграційна служба, органи охорони праці та інші).

До заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, крім визначених у ст. ст. 259, 260 та 268 КУпАП, у різні часи вітчизняні вчені віднесли такі: вимога припинити протиправну поведінку; внесення актів реагування (головними державними санітарними лікарями, уповноваженими співробітниками прокуратури); особистий огляд; вилучення зброї, бойових припасів, вибухових речовин та інших предметів при виявленні порушення правил їх зберігання та користування, а також речей та предметів, обмежених або вилучених із цивільного обігу, які знаходяться у осіб без спеціального дозволу; вилучення із обігу неякісної, шкідливої продукції; затримання майна та документів, безпосередньо пов'язаних з проступком, арешт майна; опечатування (опломбування) приміщень, механізмів, транспортних засобів, джерел енергії, сировини тощо; зупинка транспортних засобів; тимчасове відсторонення від роботи хворих на інфекції, а також осіб у хворобливому чи іншому стані, який перешкоджає безпечному для оточуючих виконанню ними обов'язків; заборона експлуатації засобів будівництва об'єкта; затримання і доставляння транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на шляхах; обмеження здійснення окремих будівельних операцій до усунення відхилень від проектів та узгодження із уповноваженими державними органами; виселення в адміністративному порядку осіб, які самовільно зайняли жилі приміщення, або таких, які проживають у будинках, які загрожують обвалом; знесення самовільно збудованих будівель, які у правовій літературі інколи називають спеціальними різновидами заходів припинення; припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; затримання та утримання у пункті тимчасового перебування іноземця чи особи без громадянства для забезпечення видворення у примусовому порядку їх за межі України; призупинення роботи підприємств та інших промислових об'єктів у зв'язку із порушенням правил техніки безпеки або правил пожежної безпеки; застосування сили та спеціальних засобів і вогнепальної зброї, якщо іншими заходами правопорушення припинити неможливо; заборона експлуатації транспортних засобів; огляд транспортного засобу; огляд приміщень та територій; обмеження, заборона та припинення проведення заходів та діяльності [4; 5; 6; 7; 8; 9; 10 та інші]. Усі зазначені заходи містяться в нормативно-правових актах, які регламентують процесуальний порядок застосування заходів

адміністративного припинення.

Такий значний обсяг заходів, які науковці відносять до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, тим більше, які не передбачені КУпАП, а іншими нормативно-правовими актами, вимагав певної систематизації, у зв'язку з чим і було вироблено чимало різноманітних класифікацій залежно від об'єкта дослідження.

Так, Л.Л. Попов угрупував їх так: 1) заходи, що застосовуються безпосередньо до особи правопорушника (вимога припинити неправомірні дії, адміністративне затримання, доставляння, привід); 2) заходи майнового характеру (вилучення вогнепальної мисливської зброї, вилучення особистих речей, документів особи); 3) заходи технічного характеру (заборона експлуатації несправного транспорту, тимчасова заборона експлуатації транспортних засобів, заборона або обмеження ремонтно-будівельних робіт на вулицях та дорогах, якщо не дотримуються вимоги по забезпеченню громадської безпеки); 4) заходи медичного характеру (відсторонення водія від керування транспортним засобом та огляд на стан сп'яніння); 5) заходи, пов'язані із здійсненням ліцензійно-дозвільної системи (призупинення дії ліцензії на функціонування об'єктів дозвільної системи) [9, с. 294].

Децю іншу класифікацією пропонувала Е.А. Котельникова: 1) заходи адміністративно-процесуального припинення (доставлення, адміністративне затримання, привід, відсторонення водія від керування транспортним засобом); 2) отримання доказів (особистий огляд, огляд документів, вилучення речей, документів; проведення експертизи; залучення понятих при проведенні процесуальних дій; фіксування процесу виявлення та розслідування правопорушень на аудіо-, фото-, відеоносії); 3) виконання адміністративних стягнень [10, с. 162].

Наступна класифікація за критерій має мету застосування заходів забезпечення провадження, тож їх автор А.Т. Комзюк поділяє розглядувані заходи забезпечення провадження на оперативні (самостійні) та допоміжні [3, с. 129, 139]. Так звані «самостійні» заходи є достатніми для припинення правопорушення або застосування адміністративного стягнення, однак вони безпосередньо не застосовуються для забезпечення адміністративних примусових заходів. Цими заходами є превентивні заходи на кшталт поліцейської вимоги припинити протиправну поведінку чи заборони експлуатації транспортного засобу, який має зовнішні несправності, що можуть бути небезпечними для інших учасників дорожнього руху, зупинення або припинення функціонування об'єктів дозвільної системи, а також привід осіб, які ухиляються від явки за викликом до державного органу, а так само й адміністративне затримання за злісну непокору законній вимозі поліцейського та інші. А допоміжними є такі заходи, що дозволяють у подальшому застосувати інші, передбачені КУпАП доказові заходи забезпечення адміністративного провадження: доставлення порушника, адміністративне затримання, особистий огляд, які оформлюються відповідними протоколами.

Д.Ф. Бортняк запевняє, що заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження підрозділяються лише на дві групи: заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження допоміжного характеру та заходи, спрямовані на отримання доказів [6, с. 128-129]. Причому зміст застосування заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження, які мають припиняючий характер, полягає у профілактиці протиправної поведінки за допомогою примусового обмеження свободи пересування або свободи користування майном. Це відбувається за допомогою адміністративного затримання, доставляння, приводу, затримання транспортного засобу, заборони його експлуатації та усунення від керування ним. Метою ж реалізації заходів, які спрямовані на отримання доказів, є забезпечення примусовим шляхом встановлення факту правопорушення й особи правопорушника, виявлення, фіксація та дослідження доказів в адміністративній справі, зокрема – особистий огляд, огляд речей, огляд транспортного засобу. Аргументованим є також поділ нею заходів забезпечення провадження залежно від терміну застосування на одноразові (доставлення особи, привід, особистий огляд та огляд речей і документів) та ті, що тривають (адміністративне затримання, вилучення речей та документів, тимчасове затримання транспортного засобу, тимчасове вилучення посвідчення водія та подібні їм) [4, с. 37-38].

Безперечно, слід підтримати класифікацію заходів адміністративного забезпечення провадження, запропоновану Н.А. Галабурдою, за формою волевиявлення уповноваженого суб'єкта впливу: усні (вимога припинити протиправну поведінку), письмові (за-

борона експлуатації транспортних засобів, заборона проведення робіт на вулицях і шляхах) та матеріально-технічні (зупинка транспортних засобів, доставлення порушника, адміністративне затримання, огляд речей та документів, їх вилучення) [4, с. 37-38]. Однак з одним уточненням: традиційно останній критерій має мати назву «конклюдентні» заходи – тобто такі дії уповноваженої особи, що виражають її волю поведінням, по якому можна зробити висновок про такий намір [11]. Адже очевидно, якщо зупинення транспортного засобу відбувається через гучномовець – це буде усним заходом, а використання пробліскових маячків, тобто подача спеціальних звукових або світлових сигналів – досить умовно можна віднести до матеріально-технічних заходів, оскільки такими нелогічно визнати жести поліцейським жезлом або доставляння, що має ознаки супроводження чи легкого тілесного контакту.

Водночас недостатньо обґрунтованою нам вбачається класифікація заходів забезпечення провадження на загальні (адміністративне затримання, особистий огляд та огляд речей і документів) та спеціальні (тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водія від керування транспортним засобом та огляд на стан сп'яніння) за критерієм залежності від підстав застосування та способу впливу на правопорушника. На нашу думку, вони досить різнопорядкові за змістом і, в кінцевому рахунку, подібна класифікація спрямовується на види суб'єктів, які в рамках адміністративного провадження мають повноваження застосувати такі заходи. Очевидно, що органи Національної поліції можуть зупинити транспортний засіб, а Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці – ні.

Тож до загальних засобів правильніше відносити засоби забезпечення провадження, які можуть застосовуватися у більшості випадків вчинення правопорушення і до всіх категорій правопорушників (вимога припинити протиправну поведінку; привід; доставляння; адміністративне затримання особи; особистий огляд і огляд документів, речей та їх вилучення), а до спеціальних – лише до окремих категорій правопорушень і суб'єктів правопорушення (зупинка транспортних засобів; тимчасове вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду та ліцензійної картки на транспортний засіб; відсторонення від керування транспортного засобу; тимчасове затримання транспортного засобу тощо).

Справедливою є й класифікація за критерієм об'єкта впливу, тобто заходи забезпечення провадження поділяють на ті, що за законом застосовуються тільки до фізичних або тільки до юридичних осіб, або мають змішаний характер [12, с. 103]. У цьому руслі також можна поділяти заходи забезпечення провадження, які застосовуються різноманітними уповноваженими на то особами, тобто за переліком органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення (ст. 213 КУпАП) або ж дрібніти їх залежно від повноважень їх підрозділів. Наприклад, у підрозділах Національної поліції припинити діяльність об'єкта дозвільної системи можуть не всі підрозділи, однак вимагати припинити правопорушення та затримати правопорушника є повноваження в кожній уповноваженій особі. Крім того, доцільно угруповувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що застосовуються окремими суб'єктами, за підставами застосування та способами впливу на правопорушника.

Аналіз ознак заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та наукових версій дозволив нам систематизувати їх за характером правового впливу. На наш погляд, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення доцільно поділити на три групи: 1) ті, що обмежують право на свободу та особисту недоторканність (адміністративне затримання, привід, доставляння, особистий огляд); 2) ті, що обмежують майнові права (вилучення речей і документів, огляд речей*); 3) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті (тимчасове затримання транспортних засобів, тимчасове вилучення посвідчення водія, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і їх огляд на стан сп'яніння). Якщо пов'язані з майновими та немайновими обмеженнями прав під час адміністративного провадження нам видається цілком зрозумілим для загалу, то стосовно винесення в окрему категорію заходів, пов'язаних із транспортними засобами, слід пояснити.

* Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення майнового характеру передбачають вплив на поведінку особи через різноманітні об'єкти матеріального світу, які знаходяться у власності, володінні або користуванні правопорушника.

Слід зазначити, що саме у справах про адміністративні правопорушення на транспорті є та комплексна особливість, що, з одного боку, їх можна віднести до порушення особистої свободи, наприклад, коли особу направляють на медичний огляд у заклад охорони здоров'я на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції (ст. 266 КУпАП), і водночас – до категорії заходів, що обмежують майнові права, як от тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1КУпАП).

Крім того, відокремленими і самостійними розглядувана група заходів виглядає у світлі неузгодженості змісту ч. 4 ст. 264 КУпАП та її назви, яка спричиняє питання про статус огляду транспортних засобів як самостійного заходу забезпечення провадження, а не певного виду огляду речей. Наразі транспортний засіб у законодавстві визнано не звичайною річчю (майном), а віднесено до «іншого володіння особи», яке має статус приватного житла (ст. 233 Кримінально-процесуальний кодекс України), що взагалі ставить під сумнів законність маніпуляцій уповноваженого органу (посадової особи) з його огляду в адміністративно-правовому порядку.

Тим більше, що в адміністративно-правовій літературі так і не вироблено єдиного погляду на те, які заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення слід відносити до групи адміністративного попередження, які – до заходів адміністративного припинення. Згідно з назвою Розділу 5, в якому міститься ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію», що нею передбачено зупинення транспортного засобу, цей захід слід вважати превентивним (запобіжним) заходом [14]. Водночас у ч. 1 цієї статті чітко визначено, що застосування цього заходу обумовлено порушенням водієм Правил дорожнього руху, що обов'язково припускає наступне провадження у справі про адміністративне правопорушення, отже й – зупинення транспортного засобу стає засобом припинення правопорушення – відповідним заходом забезпечення цього адміністративного провадження.

Висновки. Таким чином, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті складають окрему самостійну групу в класифікації заходів забезпечення провадження завдяки їх комплексному правовому характеру, поєднанню превентивного та припиняючого характеру, розмежуванням у чому має стати мета його застосування та факт конкретних протиправних дій.

Класифікація заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення має теоретико-правовий характер, однак її практичне спрямування полягає в тому, що вона дозволяє переосмислити їх зміст і недоліки законодавства, що потребують усунення. Такий стан справ негативно впливає на правозастосовну діяльність і потенційно сприяє суб'єктивному ставленню до вибору заходу, який необхідно застосувати до правопорушника, тим самим негативно впливає на стан захищеності прав, свобод та законних інтересів людини. Отже, актуальною і доцільною є систематизація та саме законодавче закріплення у Главі 20 КУпАП науково обґрунтованої, комплексної, деталізованої системи заходів забезпечення адміністративного провадження.

Бібліографічні посилання

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. Додаток до № 51. Ст.1122.
2. Административная ответственность в СССР / под ред. В. М. Манохина и Ю.С. Адушкина. Изд. 2-е, доп. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1990. – 177 с.
3. Комзюк А.Т. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки: сутність, система та компетенція міліції щодо їх застосування. *Вісник Ун-ту внутр. справ*. 2001. № 13. С. 107-113.
4. Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 218 с.
5. Коломоєць Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Право України*. 2003. № 2. С. 105-111.
6. Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 215 с.
7. Коваль Л.В. Административно-деликтные отношения. Киев: Вища школа, 1979. – С. 150.
8. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. С. 136.
9. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2002. 697 с.
10. Котельникова Е. А. Административное право: учеб. пособие. 2-е изд., доп. Ростов н/Д.: Феникс, 2003. 320 с.

11. Економічна енциклопедія. URL: http://www.brainboxart.tk/?Bukva_K:KONKLYuDENTN%B2_D%B2%AF (дата звернення 02.05.2017).
12. Коломоєць Т.О. Система суб'єктів застосування адміністративно-примусових заходів в Україні: орієнтири розвитку у світлі оновлення державно-примусової політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 3. С. 102-104.
13. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print1521026505822979> (дата звернення 03.05.2018)
14. Про Національну Поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

Надійшла до редакції 25.06.2018

SUMMARY

Pugach A.V. Classification of procedures for proceedings in administrative defense. The article analyzes the existing classification in the administrative-legal science of measures for ensuring the conduct of cases in administrative offenses, proposes a new view of them in connection with changes taking place in the legislation and with the reform of law enforcement bodies, including taking into account historical and international their structuring is proposed for the purpose of increasing the efficiency of regulatory regulation of their application.

Due to the enforcement measures in cases on administrative violations, it is possible to terminate an administrative offense, as well as to bring the offender to account for him. That is why the effectiveness of the mechanism for applying enforcement measures directly affects the state of the prevention of offenses and is essential for the maintenance of law and order.

Signs of measures to ensure the conduct of cases on administrative violations are diverse and heterogeneous, which gives the opportunity to obtain a large number of reasons and criteria for their classification. However, if for the theory of law this moment is positive, then for legislation - on the contrary. The analysis of the current legal framework shows that these measures are not systemic, and this may negatively affect the practice of bringing offenders to justice in administrative proceedings.

Measures to ensure the conduct of cases in cases of administrative offenses in transport constitute a separate, independent group in the classification of measures to ensure the conduct of proceedings due to their complex legal nature, the combination of preventive and interruptible nature, the delineation in what should be the purpose of its application and the fact of specific illegal actions.

The classification of measures to ensure the conduct of administrative cases is of a theoretical and legal nature, however, its practical direction is that it allows us to rethink their content and shortcomings of legislation that needs to be eliminated.

Such a situation adversely affects law enforcement activities and potentially contributes to a subjective attitude towards the choice of the measure to be applied to the offender, thereby adversely affecting the protection of human rights, freedoms and legitimate interests. Consequently, it is actual and expedient to systematize and legislatively establish in Chapter 20 of the KUpAP a scientifically grounded, comprehensive, detailed system of measures for the provision of administrative proceedings.

Keywords: *measures of ensuring of proceedings in cases of administrative violations; classification; systematization; administrative detention; personal review; vehicle.*