



ний. Учитывая изменения в сфере регистрационной деятельности, повлекшие ряд иных знаковых изменений (в частности, в ГК Украины), необходимым видится дальнейшее исследование и совершенствование законодательства относительно обозначенных проблем. Только в случае правильного определения момента приобретения права собственности возможно обеспечить надлежащую охрану прав и интересов субъектов правоотношений.

Список использованной литературы:

1. Хаскельберг Б. Л. Об основании и моменте перехода права собственности на движимые вещи по договору / Б. Л. Хаскельберг // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 121-132.

2. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. – М.: Статут, 2001. – 397 с.

3. Безклубий І., Глущенко Є. М. Момент переходу права власності за договором купівлі-продажу з торгів / І. А. Безклубий, Є. М. Глущенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 4. – С. 63-70

4. Спасибо І. А. Деякі аспекти набуття права власності на нерухомість // Українське комерційне право: науково-практичний журнал / Центр комерційного права. – Київ, 2009. – № 9: Актуальні питання правового регулювання відносин із приводу нерухомості. Світовий досвід та вітчизняна практика. – С. 58-71.

5. Спасибо-Фатєєва І. В. Цивілістика: на шляху формування доктрин: вибр. наук. пр. / І. В. Спасибо-Фатєєва. – Х.: Золоті сторінки, 2012. – 696 с.

6. Гринько С. В. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України» від 11 лютого 2010 року № 1878-VI: переваги та недоліки нових редакцій // Часопис Київського університету права: український науково-теоретичний часопис. Ювілейний випуск – Київ, 2010. – № 4. – С. 236-241.

МЕСТО ПРОТОКОЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ В СТРУКТУРЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Е. ЯРМАК,

судья Коноптоского горрайонного суда Сумской области

SUMMARY

In the article the theoretical problems of proceedings on administrative violations and their causes. The analysis of the points of view of scientists who have studied the issue of proceedings on administrative violations of the current legislation of Ukraine and the laws of some foreign countries, and on their basis are highlighted stage of the administrative cases and the base excitation of the proceedings in the case of an administrative offense. Defines the place of the protocol on administrative violation in the proceedings of an administrative offense and its importance as a basic procedural document that is the basis for initiating administrative proceedings.

Key words: protocol, proceedings on administrative violations, stage of the administrative cases.

* * *

В статье исследованы теоретические проблемы производства по делам об административных правонарушениях и причины их возникновения. Проанализированы позиции ученых, исследовавших проблемы производства по делам об административных правонарушениях, действующее законодательство Украины и законодательство некоторых зарубежных стран, и на их основе выделены стадии производства по делам об административных правонарушениях, а также основания возбуждения производства по делу в случае совершения административного проступка. Определено место протокола об административном правонарушении в структуре производства по делам об административных правонарушениях и его значение как основного процессуального документа, являющегося основанием для возбуждения административного производства.

Ключевые слова: протокол, производство по делам об административных правонарушениях, стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Постановка проблемы. В настоящее время, когда защита прав и свобод человека и гражданина из декларативных положений производства по делам об административных правонарушениях постепенно переходит в реальное воплощение в практической деятельности при рассмотрении дел об административных правонарушениях, особенно актуальной становится проблема обеспечения справедливого рассмотрения дел об административных правонарушениях, что, в свою очередь, требует полного и точного закрепления процедуры производства по делам об административных правонарушениях, тех действий и операций, которые производятся в процессе реализации административно-правовых норм.

Актуальность темы исследования основана на том, что на данный момент в научных кругах ведется дискуссия о структуре производства по делам об административных правонарушениях, количестве стадий, их содержании, а также о том, что представляет со-

бой протокол об административном правонарушении: свидетельствует он о начале стадии производства по делам об административных правонарушениях или о ее завершении.

Состояние исследования. Исследованию проблемы производства по делам об административных



правонарушениях посвящены работы таких специалистов в области административного права как О.Н. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, И.А. Беленчук, С.Г. Гончарук, З.С.Гладун, Л.В. Коваль, Т.А. Коломоец, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.А.Круглов, Л.Л.Попов, А.И. Миколенко и других. Вопрос стадий производства по делам об административных правонарушениях непосредственно был исследован в работах таких ученых как В.С. Васильев, И.П. Голосниченко, М.Ф. Стахурский, Р.А. Калюжний, И.А. Каргузова, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк, Н.М. Тищенко, В.К. Шкарупа и других.

Целью и задачей статьи является акцентирование внимания на необходимости законодательного урегулирования вопросов, связанных с возбуждением производства по делам об административных правонарушениях, в частности закрепления на законодательном уровне понятий «стадия производства по делам об административных правонарушениях», «возбуждение дела об административном правонарушении», оснований возбуждения производства по делам об административных правонарушениях, определения места протокола об административном правонарушении как комплексного источника доказательств в структуре производства по делам об административных правонарушениях.

Изложение основного материала. Сегодня в Украине происходит процесс реформирования законодательства, регламентирующего порядок привлечения к административной ответственности, что, в свою очередь, требует урегулирования вопросов, касающихся производства по делам об административных правонарушениях, его стадий, процедуры сбора и фиксации доказательств при выявлении признаков административного правонарушения.

Несмотря на активное исследование проблемы производства по делам об административных правонарушениях до настоящего времени в административно-правовой науке отсутствует единое понимание того, что представляет собой производ-

ство по делам об административных правонарушениях.

Если обратиться к определению «производство по делам об административных правонарушениях», то, например, Ю.П. Битяк определяет его как цепь последовательных действий уполномоченных органов (должностных лиц), а в отдельных случаях – других субъектов, принимающих, в соответствии с нормами административного законодательства меры, направленные на привлечение правонарушителей к административной ответственности [1, с. 221]. По мнению С.В. Ващенко, В.Г. Полищука производство по делам об административных правонарушениях – это особый вид процессуальной деятельности, урегулированная нормами административно-процессуального права деятельность уполномоченных органов, направленная на привлечение к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения [2, с. 178].

О.В. Кузьменко рассматривает производство по делам об административных проступках как нормативно урегулированную деятельность уполномоченных субъектов с применением административной ответственности за совершенный административный проступок, а также предупреждение административных правонарушений [3, с. 224]. В.К.Колпаков также считает, что производство по делам об административных правонарушениях – это правовой институт, в рамках которого регулируются процессуальные административно-деликтные отношения и обеспечивается разрешение административных дел, а также предупреждение административные правонарушения [3, с. 164].

По нашему мнению, определение понятия производства по делам об административных правонарушениях, данное О.В. Кузьменко и В.К. Колпаковым, является наиболее полным, поскольку учитывает, кроме других составляющих, и задания производства по делам об административных правонарушениях, которые определены в ст. 245 Кодекса Украины об административных пра-

вонарушениях (КУоАП), а именно – предупреждение административных правонарушений.

В теории административного права не существует единства взглядов на количество стадий производства по делам об административных правонарушениях и их содержание. В значительной степени это обусловлено тем, что действующий КУоАП не раскрывает содержания таких понятий как «стадия производства», «дело об административном правонарушении», «возбуждение дела об административном правонарушении». В нем не установлен момент возбуждения дела об административном правонарушении, не определен процессуальный документ, свидетельствующий о возбуждении дела об административном правонарушении.

Одним из наиболее распространенных подходов для определения стадий производства по делам об административных правонарушениях, получившим освещение на страницах научной литературы (В.Б. Аверьянов, Ю.П. Битяк, Н.М. Тищенко и другие), является подход, согласно которому, выделяют 4 стадии производства. Из них: 3 – основные (возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела и принятие решения; исполнение решения, применение административного взыскания) и одна факультативная – обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Стадия возбуждения дела об административном правонарушении состоит в составлении уполномоченным на то лицом или представителем общественного объединения протокола об административном правонарушении [6, с. 519; 1, с. 224]. На второй стадии компетентный орган (должностное лицо) рассматривает материал и принимает постановление, которое на третьей стадии может быть обжаловано гражданином или прокурором. Четвертая стадия начинается сразу же после принятия постановления либо после рассмотрения жалобы [7, с. 166].

Вместе с тем существуют и другие подходы. Кратко рассмотрим от-



дельные из них, уделяя особое внимание роли и месту протокола об административном правонарушении (далее – протокол) в структуре данного производства.

Например, Л.В. Коваль выделяет такие стадии производства по делам об административных правонарушениях, как: 1) административное расследование по факту совершения проступка; 2) возбуждение дела об административном правонарушении; 3) рассмотрение и разрешение дела; 4) обжалование постановления; 5) исполнение постановления. Он считает, что информация о противоправном деянии является поводом для возбуждения дела. Основанием для возбуждения дела и осуществления производства по нему является деяние, имеющее признаки административного правонарушения [8, с. 132]. По результатам административного расследования, которое включает предварительную проверку фактических обстоятельств правонарушения, осмотр места происшествия, сбор объяснений у нарушителей и свидетелей, установление личности правонарушителя, применение специальных средств, составляется протокол. По мнению Л.В. Коваля, именно протокол является началом производства по делу об административном правонарушении, поскольку он является единственным основанием рассмотрения дела об административном правонарушении, и только он порождает административно-правовые отношения для всех участников [8, с. 164-166]. Он называет протокол основным процессуальным документом, юридически оформляющим стадию возбуждения дела [10, с. 184], указывая, что протокол – единственное процессуально-документальное основание для возбуждения дела о проступке, его рассмотрения и разрешения [10, с. 189].

И.А. Беленчук, С.Т. Гончарук и Т.А. Коломеец несколько уменьшают, по сравнению с Л.В. Ковалем, количество стадий производства по делам об административных правонарушениях. Они считают, что производство по делам об административных правонарушениях включает

такие стадии: 1) возбуждение административного дела, его расследование и направление материалов для рассмотрения уполномоченному органу; 2) рассмотрение дела компетентным органом (должностным лицом) и вынесение постановления; 3) обжалование постановления; 4) исполнение постановления о наложении административного взыскания [10, с. 87-88; 12, с. 93-94]. В то же время указанные авторы поддерживают позицию Л.В. Коваля о том, что протокол является процессуальным документом, оформляющим стадию возбуждения дела об административном правонарушении.

По мнению Т.А. Коломеец, стадия возбуждения административного производства и административного расследования является начальной стадией и процессуальным документом, в котором юридически оформляется эта стадия, является протокол об административном правонарушении либо акт об административном правонарушении [13, с. 101].

В.К. Колпаков и О.В. Кузьменко выделяют пять стадий производства по делам об административных правонарушениях: 1) возбуждение дела; 2) административное расследование; 3) рассмотрение дела и его разрешение; 4) пересмотр постановления; 5) исполнение постановления.

Протокол, по их мнению, является комплексным документом: в нем не только фиксируется факт проступка, но и отображаются данные о личности нарушителя, вывод о квалификации деяний, данные о свидетелях, потерпевших и другие сведения, необходимые для рассмотрения дела. Именно потому действующее законодательство Украины предусматривает ряд процессуальных действий, предшествующих составлению протокола, которые оформляются соответствующими процессуальными документами. С учетом изложенного, составление вышеуказанных процессуальных документов является моментом возбуждения дела об административном правонарушении. На второй стадии проводится установление фактических обстоятельств дела. Стадия административного расследования заканчи-

вается составлением протокола [3, с. 303-305].

По мнению Ю.П. Битяка, стадия возбуждения дела об административном правонарушении состоит в составлении уполномоченным на то лицом протокола об административном правонарушении. Наличие протокола свидетельствует о том, что есть основание для возбуждения дела. В противном случае дело об административном правонарушении не может быть начато [1, с. 224].

Известный российский ученый Д.Н. Бахрах указывал, что дело об административном правонарушении возбуждается с момента: 1) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 2) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; 3) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования; 4) оформления предупреждения или с момента взыскания штрафа на месте в случаях, если протокол не составляется [14, с. 729-748]. По результатам административного расследования составляется протокол об административном правонарушении, который является важным процессуальным актом, закрепляющим факт нарушения, и служит основанием для рассмотрения дела. Протокол – это и результат административного расследования и одновременно начало производства по делу об административном правонарушении [15, с. 153].

На то, что на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении происходит не только возбуждение административного дела, но и административное расследование, обращает внимание и А.И. Миколенко. На этой стадии составляется протокол, который уже содержит формулу обвинения, производятся административное задержание, изъятие вещей и документов, другие процессуальные действия. Он поддерживает мнение



Д.М. Бахраха, что административное расследование, как стадия производства, заканчивается не моментом составления протокола, а моментом направления материалов по подведомственности [16, с. 154].

Анализируя разные подходы к определению стадий производства по делам об административных правонарушениях, А.Т. Комзюк отмечает, что разногласия ученых касаются в основном названий стадий производства по делам об административных правонарушениях: административное расследование или возбуждение дела об административном правонарушении. По мнению ученого, указанную стадию следует называть «возбуждение дела об административном проступке и предварительное выяснение его обстоятельств», так как термин «расследование», который отстаивают некоторые авторы, и состоит в предварительном выяснении обстоятельств дела [17, с. 633].

Краткий обзор существующих подходов к определению структуры производства по делам об административных правонарушениях, по нашему мнению, в целом свидетельствует о том, что различия в точках зрения ученых не имеют принципиального значения. Важным является то, что стадии производства по делам об административных правонарушениях должны полно и точно отображать саму процедуру производства, отдельные действия или операции, которые осуществляются в процессе реализации административно-правовых норм. В то же время все указанные и много других авторов, исследовавших проблему производства по делам об административных правонарушениях, едины в том, что в обычном производстве по делам об административных правонарушениях протокол должен быть составлен в обязательном порядке во всех случаях, за исключением случаев, прямо предусмотренных действующим законодательством (ст. 258 КУоАП).

Мы полностью согласны с тем мнением, что протокол является единственным основанием для производства по делу об административном правонарушении.

В то же время мы не разделяем точку зрения тех авторов, которые называют стадию выяснения фактических обстоятельств совершенного деяния стадией административного расследования, так как протокол является и основанием для возбуждения административного производства и одновременно документом, содержащим «обвинение» лицу, совершившему правонарушение, а стадия возбуждения производства по делу об административном правонарушении, по нашему мнению, не может предшествовать стадии выяснения фактических обстоятельств дела, так как в протоколе уже должны быть указаны все обстоятельства, касающиеся сути совершенного деяния и данные о лице, его совершившем.

В связи с рассматриваемой проблемой обратимся к законодательству об административных правонарушениях других стран (к той части, которая касается возбуждения дела об административном правонарушении). Например, в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях четко определены поводы и основания для возбуждения дела об административном правонарушении и предусмотрено, что дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении или вынесении прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, а также с момента объявления судьей (судом) об установлении факта неуважения к суду со стороны лиц, присутствующих в зале судебного заседания во время судебного рассмотрения дела (ст. 634) [18].

Статьей 9.5 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях также определено, что при наличии поводов и оснований для начала административного процесса он считается начатым с момента: 1) составления протокола об административном правонарушении; 2) составления протокола о процессуальных действиях; 3) вынесения постановления о применении мер обеспечения административного

процесса; 4) вынесения постановления о наложении административного взыскания в случаях, когда протокол об административном правонарушении не составляется. Отдельно определено, что, если административное правонарушение выявлено при проведении проверки (ревизии), то административный процесс считается начатым с момента составления протокола об административном правонарушении или вынесением постановления о наложении административного взыскания в случае, когда протокол об административном правонарушении не составляется [19].

Мы считаем, что аналогичные нормы должны быть предусмотрены и законодательством Украины, в частности КУоАП.

Выводы. На основании проведенного анализа точек зрения специалистов в области административного права, исследовавших проблемы стадий производства по делам об административных правонарушениях, норм действующего КУоАП и законодательства зарубежных стран, мы считаем возможным выделить следующие стадии производства по делам об административном правонарушении: 1) получение информации, выяснение и проверка фактических обстоятельств совершенного деяния; 2) возбуждение дела об административном правонарушении; 3) рассмотрение и разрешение дела; 4) обжалование постановления по делу об административном правонарушении; 5) исполнение постановления.

На первой стадии проводится предварительная проверка фактических обстоятельств совершенного лицом деяния, получение объяснений у лица, совершившего правонарушение, потерпевших, свидетелей, выяснение данных о лице, привлекаемом к административной ответственности. По результатам указанной стадии, в случае подтверждения информации о наличии в действиях (бездействии) лица состава административного правонарушения, может быть составлен протокол об административном правонарушении, свидетельствующий о возбуждении дела об административном правонарушении.



Дело об административном правонарушении возбуждается: 1) составлением протокола об административном правонарушении; 2) вынесением прокурором постановления об инициировании привлечения лица к административной ответственности, согласно ст. 250 КУоАП и ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре»; 3) с момента объявления судьей об установлении факта неуважения к суду со стороны лиц, присутствующих в зале судебного заседания.

Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За заг. ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008, – 457 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
5. Митний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : У 2-х томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
7. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник для вищ. навч. закладів. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
8. Коваль Л. В. Адміністративне право України : навч. посібник. – К. : Основи, 1994. – 153 с.
9. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
10. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 231 с.
11. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посібник. – К. : Видавництво А.С.К., 2004. – 176 с.
12. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посібник. – К. : ТОВ Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2004. – 200 с.
13. Коломоєць Т. О., Гулевська Г. Ю., Адміністративне право України : навч. посібник. – К. : Видавництво «Істина», 2007. – 213 с.
14. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
15. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособие. Изд. Уральского ун-та. – 1989. – 201 с.
16. Миколенко А. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність в Україні. – Х. : Одисей, 2006. – 351 с.
17. Курс адміністративного права України : підручник / За заг. ред. В. В. Коваленка. – Київ, 2012 р. – 808 с.
18. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях // pavlodar.com.
19. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.kulichki.com>.
20. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.