



М. В. Завальний
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів
Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 347.983

ПОРУШЕННЯ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ЇЇ РОЗСЛІДУВАННЯ

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства, яке регламентує порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування. На підставі дослідження запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктного провадження.

Статья посвящена анализу действующего законодательства, регулирующего порядок возбуждения дела об административном правонарушении и его расследовании. На основании исследования предложены пути усовершенствования правового регулирования административно-деликтного производства.

The article is devoted to analysis of effective legislation, which regulates procedure of commencement of a case on administrative transgression and its investigation. On the grounds of research completed, it offers ways of improvement of legal regulation of administrative delictual procedure.

Адміністративне розслідування є логічною послідовністю певних дій, що відбуваються у часі й спрямовані на досягнення відповідного результату, пов'язаного з реалізацією норм матеріального права. Іншими словами розслідування як стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення має чітку систему, яка може бути представлена як єдине ціле, складене з взаємопов'язаних, відносно самостійних частин. Кожна частина повинна відповідати наступним вимогам: мати об'єктивно необхідний характер; мати самостійний зміст, що визначає призначення певної частини; мати самостійне адміністративно-процесуальне значення, свої завдання, що забезпечують вирішення завдань стадії адміністративного розслідування; частини повинні розташовуватися одна за одною в певній послідовності.

Питання визначення стадій адміністративно-деліктного провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення) неодноразово висвітлювалися в юридичній літературі. Нажаль, й дотепер немає єдності щодо визначення цих стадій, а особливо першої стадії — порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування, яку інколи зводять лише до складання протоколу.

Метою статті є розкриття змісту стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування.

При здійсненні даного дослідження перш за все необхідно виділити наступні частини (етапи) стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративного розслідування:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) встановлення фактичних обставин справи;
- 3) процесуальне оформлення результатів розслідування;
- 4) направлення матеріалів справи за підвідомчістю.

У провадженні у справах про адміністративні правопорушення важко виявити за зразком з кримінальним та цивільним процесами момент порушення справи. Не



випадково з цього приводу одні автори вважають, що справа про адміністративний проступок порушується в момент складення протоколу. Проте за такого вирішення цього питання вся процедура розслідування опиняється за межами провадження. Іноді початок провадження у справі пов'язується з отриманням інформації про правопорушення чи виявлення ознак, що вказують на можливість правопорушення. Це, на наш погляд, є більш обґрунтованим вирішенням питання.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не фіксує моменту, з якого вона має вважатися порушеною і не визначає процесуального документа, яким порушення справи оформлюється. Але КУпАП вказує на матеріальну обставину, за наявності якої справа повинна бути порушена. Цією обставиною є ознаки адміністративного проступку в діях певних осіб.

Такі ознаки встановлюються:

- а) особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення (ст. 255 КУпАП);
- б) особою, яка уповноважена застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП), а саме: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів;
- в) особою, яка уповноважена здійснювати доставляння порушника (ст. 259 КУпАП);
- г) особою, яка уповноважена здійснювати відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП);
- г) особою, яка уповноважена накладати стягнення (штраф, попередження) на місці вчинення проступку без складання протоколу (ст. 258 КУпАП).

Серед перелічених осіб законодавець чітко і однозначно називає лише тих, які уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення і застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Виконання цих функцій супроводжується обов'язковою фіксацією у визначених законодавцем процесуальних документах, якими є:

- а) протокол про адміністративне правопорушення;
- б) протокол про адміністративне затримання;
- в) протокол про особистий огляд;
- г) протокол про огляд речей;
- г) протокол про вилучення речей та документів.

Втім, закон дозволяє замість складання протоколу про особистий огляд, огляд речей, вилучення речей та документів зробити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

З урахуванням того, що адміністративне затримання застосовується як захід, коли вичерпані інші можливості безперешкодного здійснення провадження в справі про адміністративний проступок чітко визначеним колом посадових осіб за вчинення перелічених у законі діянь (ст. 262 КУпАП), і фактично крайнім заходом впливу на правопорушника — єдиним процесуальним документом, який складається у всіх адміністративно-деліктних справах, є протокол про адміністративний проступок.

З огляду на зазначене, у адміністративно-деліктній теорії набула поширення точка зору, що саме цей документ необхідно розглядати як процесуальне оформлення факту порушення справи про адміністративний проступок. Протокол, пише Л. В. Коваль, — це початок провадження в адміністративній справі [1, с. 133]. Ю. П. Битяк дійшов висновку, що стадія порушення справи про адміністративний проступок полягає у складанні протоколу [2, с. 222-240]. На думку З. С. Гладуна, про порушення справи свідчить лише наявність протоколу про адміністративний проступок [3, с. 158]. З ним фактично погоджується Н. В. Хорошак. Вона вважає, що провадження починається з виявлення факту вчинення адміністративного проступку і його фіксації у процесуальному документі, яким виступає протокол про адміністративне правопорушення [4, с. 519].

Ця позиція знаходить підтримку у законодавця, який у ст. 358 «Порушення справи про порушення митних правил» Митного кодексу України 2002 року зазначає, що справа вважається розпочатою з моменту складення протоколу про порушення митних правил.

Зазначеному підходові, на нашу думку, бракує урахування сучасного стану осмислення адміністративно-деліктної сфери і розвитку законодавства про адміністративні проступки. Його відбитком є спроба об'єднати стадію порушення справи



і стадію розслідування у одну — першу стадію провадження [5, с. 334]. До такого висновку підштовхують особливості протоколу як процесуального документа.

Він є документом комплексним. У ньому не лише фіксується факт проступку, а й містяться відомості про особу порушника, висновок щодо кваліфікації діяння за відповідною статтею Кодексу, дані про свідків і потерпілих, пояснення порушника, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи і відшкодування заподіяної матеріальної шкоди.

Одним із основних питань, що вимагають ретельного розгляду, є з'ясування підстав та приводів розслідування, необхідних для нормального руху цієї стадії. В адміністративному законодавстві вони не визначені, тому особливої уваги заслуговують думки вчених з цього приводу.

Більшість авторів вважають, що підставою порушення справи є вчинення адміністративного проступку, а приводами — заяви громадян та громадських об'єднань, повідомлення державних органів і посадових осіб, повідомлення у засобах масової інформації тощо. Інші, говорячи про необхідність “зазначити приводи та підстави для порушення справи”, розглядають лише підстави, не називаючи приводів [6, с. 69]. З інших позицій до цього підходить А. В. Серьогін, який по суті ототожнює підстави порушення адміністративної справи з приводами до його порушення [7, с. 149], що на нашу думку, не зовсім правильно.

Підставою порушення адміністративної справи й здійснення розслідування є наявність у діях особи складу адміністративного правопорушення.

Правове значення приводу для порушення й розслідування адміністративної справи полягає в тому, що він викликає публічну діяльність органів державного управління, вимагає, щоб ці органи відповідним чином реагували на кожен сигнал про вчинення проступку. Саме привід до порушення справи викликає здійснення й застосування адміністративно-деліктної процесуальної норми. Приводом до порушення адміністративної справи є інформація про проступок, яка отримана повноважним органом чи посадовою особою в результаті особистого виявлення з будь-яких джерел.

Вивчення адміністративних справ показує, що ступінь поширеності приводів до порушення справ є різним, він певною мірою залежить від категорії проступку.

Для порушення справи про адміністративне правопорушення необхідні не лише приводи та підстави, але й відсутність обставин, що перешкоджають цьому. Діючим законодавством ці обставини закріплені у ст. 247 КУпАП. Якщо будь-яка з таких обставин відома в момент порушення адміністративної справи, то порушення справи не допускається. Але у зв'язку тим, що адміністративна справа може порушуватись і за фактом, а не лише у відношенні особи, то обставина, що перешкоджає порушенню справи може бути виявлена лише пізніше, під час розслідування. У цьому випадку орган, що здійснює розслідування, може припинити адміністративне розслідування, повідомивши про це в письмовій формі зацікавлену сторону, але без формально прийнятого рішення.

Одним із основних завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення є забезпечення правильного застосування норм права, передбачають адміністративну відповідальність. Розв'язання даного завдання здійснюється шляхом встановлення фактичних обставин вчиненого проступку. Під фактичними обставинами розуміються ті дії чи обставини, що відбулися й які необхідно вивчити для того, щоб правильно вирішити справу. Від цього етапу першої стадії адміністративно-деліктного провадження здебільшого залежить правильність прийнятого рішення.

Основною метою адміністративного розслідування є встановлення об'єктивної істини у справі, тому визначення меж дослідження обставин, що мають значення для його вирішення, має сприяти достовірному встановленню названих обставин. Це однак не означає, що необхідно використовувати всі можливості для збирання доказів. Головне, щоб висновок про наявність чи відсутність досліджуваних фактів спирався на таку сукупність доказів, яка б не залишала місця для сумнівів у достовірності цього висновку, відповідності його об'єктивній дійсності. Таким чином, межі дослідження слід розуміти як певний рівень знань про обставини, що підлягають з'ясуванню, який є необхідним і достатнім для правильного вирішення справи. Лише за таких умов можна розраховувати на правильне вирішення адміністративної справи, й, отже, надалі виконання завдань адміністративно-деліктного провадження.

Одним із найвідповідальніших етапів адміністративного розслідування є складення протоколу — процесуального документа, від якого багато в чому залежить доля всієї справи про адміністративні правопорушення.



Згідно зі ст. 254 КУпАП при вчиненні адміністративного правопорушення уповноваженою на те посадовою особою або представником громадськості складається протокол про адміністративне правопорушення. Згідно з Наказом МВС України № 185 від 22.02.2001 р. складати протоколи про адміністративні правопорушення мають право посадові особи територіальних і транспортних органів та підрозділів ОВС, які мають спеціальне звання.

Протоколи не складаються у випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення. Так, працівники ОВС мають право накладати стягнення у вигляді попередження і штрафу на місці (ч. 3 ст. ст. 109, 110, 115, 116-2, 119, 135 КУпАП).

Для того, щоб протокол виконував свої функції, він повинен відповідати встановленим законодавством вимогам щодо його змісту та форми, дотримання яких є необхідною умовою його законності.

Найбільш чітко вимоги, що стосуються змісту протоколу, сформульовані у ст. 256 КУпАП.

Відносно форми протоколу про адміністративне правопорушення КУпАП та інші закони України чіткого поняття не дають. Проаналізувавши КУпАП та інші закони України, можна зробити висновок, що протокол про адміністративне правопорушення має бути складений на паперовому носії інформації. При цьому чітких вказівок, що протокол складається на чистому аркуші паперу або на бланку не дається.

Більш детально порядок складення протоколу працівниками ОВС наводиться у підзаконному акті — Наказі №185 від 12.02.2001 року, яким затверджена Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення [8].

Аналіз практики свідчить, що закріплені в нормативних актах вимоги щодо оформлення протоколу, не завжди дотримуються. При цьому спостерігаються однотипні порушення:

1. Поверхове викладення обставин правопорушень. У протоколах нерідко вживаються загальні фрази про те, чи інше правопорушення, наприклад, «порушував громадський порядок», «порушував правила адміністративного нагляду» тощо. У подібних записах мова йде не про сутність проступку, а лише про його юридичну кваліфікацію, правильність якої неможливо перевірити під час розгляду справи.

2. Неправильне встановлення особи правопорушника, місця його роботи. Як результат, не має можливості притягнути правопорушника до відповідальності, а в деяких випадках стягнення накладається на особу, яка не вчинювала правопорушення, а винний уникає покарання.

3. Відсутність підписів і пояснень порушників. Як вже відмічалось, в багатьох випадках (до 10 % вивчених нами справ про адміністративні правопорушення) адміністративні матеріали не пред'являються правопорушникам для ознайомлення, складаються без їх пояснень щодо вчиненого проступку, без підпису й зазначення причин відмови правопорушника підписати протокол.

Порушення під час складення протоколів, на нашу думку, допускаються у зв'язку зі слабким знанням законодавства про адміністративну відповідальність, відсутності навичок щодо їх оформлення, а інколи — внаслідок халатного відношення деяких посадових осіб до виконання покладених на них обов'язків.

При визначенні ознак нечасного складення протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, слід виходити з того, що строк, протягом якого має бути складений протокол про адміністративне правопорушення, не встановлений ні Законом України «Про боротьбу з корупцією», ні КУпАП. Отже, такий протокол має бути складений одразу після того, як були встановлені достатні дані, що свідчать про наявність у діянні особи ознак корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Згідно зі ст. 97 КПК України орган дізнання за заявою або повідомленням про злочин зобов'язаний не пізніше триденного строку прийняти одне з таких рішень: 1) порушити кримінальну справу; 2) відмовити в порушенні кримінальної справи; 3) направити заяву або повідомлення за належністю (тобто для перевірки її іншим компетентним органом).

За необхідності перевірити заяву або повідомлення про злочин до порушення справи, така перевірка здійснюється в строк не більше десяти днів шляхом відбирання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів.



З огляду на це, строк складення протоколу про корупційне правопорушення для працівників відповідних підрозділів МВС, податкової міліції, СБУ, слідчих та прокурорів не повинен перевищувати десяти діб. Цей строк підлягає відліку органами, які ведуть боротьбу з корупцією, при отриманні інформації про вчинення корупційного правопорушення від інших юридичних та фізичних осіб — з моменту її одержання, при безпосередньому виявленні факту вчинення такого правопорушення — з моменту його виявлення [9, с. 167].

У п. 2.6 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення регламентовано, що при складенні протоколу про адміністративне правопорушення зазначається число, місяць і рік складення протоколу.

Тому, на наш погляд, до ч. 1 ст. 256 КУпАП необхідно ввести такі зміни: після слів “дата і місце його складення” додати слова “дані про час складення протоколу”.

Заключним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення матеріалів розслідування на розгляд. Звісно, що це відбувається лише тоді, коли посадова особа, котра закінчила розслідування та склала протокол про адміністративне правопорушення, сама не уповноважена вирішувати справу по суті або вважає за необхідне передати його для розгляду до іншого адміністративно-юрисдикційного органу.

Як вже відмічалось, адміністративно-юрисдикційні повноваження надано багатьом органам державного управління й посадовим особам. У зв'язку з цим на кожній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення виникає питання про підвідомчість, тобто про те, який орган чи посадова особа вповноважені розслідувати та вирішувати адміністративні справи.

Питання про підвідомчість справ про адміністративні правопорушення не викликають великих труднощів, оскільки розслідування адміністративних справ, як правило, здійснюється тими органами та посадовими особами, які здійснюють нагляд за дотриманням порушених правил та які згідно із законодавством мають право складати протокол про адміністративне правопорушення. Однак враховуючи, що суб'єкт розслідування часто не вповноважений накладати адміністративні стягнення, важливо визначити якому органу чи посадовій особі слід направити матеріали адміністративного розслідування для вирішення їх по суті й прийняття відповідного рішення.

Якщо протокол складено особою, вповноваженою накладати адміністративні стягнення, то і в такому випадку може виникнути питання про підвідомчість справи, оскільки дана особа має право накладати стягнення чи направити її на розгляд громадській організації.

Завершальним етапом стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування має бути процесуальний документ в якому засвідчуватиметься необхідність направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення за підвідомчістю. Питання необхідності існування такого документа раніше вже піднімалося у літературі [10, с. 200]. У зв'язку з цим вважаємо, що логічним завершення вищезазначеної стадії провадження у справах про адміністративне правопорушення буде викладення ст. 257 КУпАП у новій редакції такого змісту: “Стаття 257. Процесуальне оформлення завершення адміністративного розслідування у справі про адміністративне правопорушення.

Орган (посадова особа), уповноважений складати протокол про адміністративне правопорушення, завершуючи адміністративне розслідування виносить рішення про направлення матеріалів справи за підвідомчістю, під якою слід вважати закріплену Главою 17 цього Кодексу компетенцію певних органів державної влади щодо розгляду конкретної категорії справ про адміністративні правопорушення, винесення по ній рішення та направлення його для виконання”.

Адміністративне розслідування, як стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, має чітку систему, яка може бути представлена як єдине ціле, складене з взаємопов'язаних, відносно самостійних частин. За підсумками проведеного в цій статті аналізу визначено зміст кожного з етапів зазначеної стадії та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення.

Список використаних джерел

1. Коваль Л. В. Адміністративне право України. [Курс лекцій] (Загальна частина) / Л. В. Коваль. — К. : Основи, 1994. — 154 с.



2. Административное право Украины [2-е изд., перераб. и доп.] / Под ред. проф. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2003. — 576 с.
3. *Гладун З. С.* Адміністративне право України : [Навч. посібник.] / З. С. Гладун — Тернопіль : Карт-бланш, 2004. — 215 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [Підруч.] : У 2-х томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юридична думка, 2004. — 584 с.
5. Административное право России : [Учеб.] — Ч. 3 : Административная юрисдикция / Под ред. А. П. Коренева, В. Я. Кикотя. — М. : Щит, 2002. — 368 с.
6. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева — М. : Юрид. лит., 1964. — 158 с.
7. *СерEGIN А. В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин — М. : Академия МВД СССР, 1975. — 194 с.
8. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22.02.2001 р., № 185 // ОВУ. — 2001. — № 13. — Ст. 582. — С. 322.
9. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М. І. Мельник, А. І. Редька, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2003. — 320 с.
10. Адміністративний процес: [Навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський / [За заг. ред. І. П. Голосніченка]. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.

*Рекомендовано до друку науково-дослідною лабораторією
з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 23 листопада 2009 року)*

Надійшла до редакції 29.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

