

**М.В. ЗАВАЛЬНИЙ***Харківський національний університет внутрішніх справ*

УДК 342.9

ПОРУШЕННЯ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ЕТАП АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ¹

Надане визначення змісту порушення справи про адміністративні правопорушення як етапу адміністративного розслідування, обґрунтована авторська позиція розгляду порушення як етапу, а не стадії адміністративного розслідування.

Адміністративне розслідування являє собою логічну послідовність 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 задачі, що забезпечують вирішення задач стадії адміністративного розслідування.

Питання виділення окремих стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення неодноразово піднімалося в юридичній літературі. О.М. Бандурка і М.М. Тищенко виділяють такі стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: а) порушення справи про адміністративне правопорушення; б) розгляд справи й винесення щодо неї постанови; в) оскарження й опротестування постанови; г) виконання винесеної постанови. Інші автори, взагалі характеризуючи стадії адміністративних проваджень, виділяють такі стадії: 1) стадія аналізу ситуації; 2) стадія прийняття рішення по справі; 3) стадія оскарження або опротестування рішення по справі; 4) стадія виконання прийнятого рішення. В.К. Колпаков виділяє п'ять стадій (порушення справи, адміністративне розслідування, розгляд справи та її вирішення, перегляд постанови, виконання постанови).

Метою статті є визначення змісту порушення справи про адміністративні правопорушення як етапу адміністративного розслідування. Її новизна міститься в авторському обґрунтуванні порушення як етапу, а не стадії адміністративного розслідування.

Самостійність кожної стадії обумовлена певними критеріями: конкретні завдання і функції, що притаманні тільки одній стадії; система юридичних фактів, які безпосередньо забезпечують перехід від однієї стадії до другої; специфічність правового положення учасників провадження; специфічність здійснюваних операцій і характер

юридичних наслідків; особливості закріплених у певному процесуальному акті (документі) кінцевих матеріально-правових результатів.

Враховуючи вищевикладене, можна виділити наступні частини (етапи) стадії адміністративного розслідування: 1) порушення адміністративної справи; 2) встановлення фактичних обставин справи; 3) процесуальне оформлення результатів розслідування; 4) направлення матеріалів справи за підвідомчістю.

Такою є система стадії адміністративного розслідування у справах, що направляються до компетентних органів для застосування до винного заходів стягнення. Разом із тим в окремих випадках не всі частини цієї стадії можуть бути повністю розкриті, наприклад, коли адміністративне стягнення накладається у вигляді попередження або штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Початковим етапом адміністративного розслідування є порушення справи про адміністративне правопорушення, без цього етапу не можливе жодне провадження.

В провадженні у справах про адміністративні правопорушення важко виявити (на відміну від кримінального та цивільного процесів) стадію порушення справи [1-3]. Тому не випадково з цього приводу одні автори вважають, що справа про адміністративний проступок порушується в момент складення протоколу [4, с.76; 5, с.226; 6, с.92]. Однак у випадку такого вирішення цього питання вся процедура розслідування опиняється за рамками провадження. Іноді початок провадження у справі пов'язується з отриманням інформації про правопорушення чи виявленні ознак, що вказують на можливість правопорушення. Це, на наш погляд, є більш обґрунтованим вирішенням питання. Однак початком провадження у справі про адміністративне правопорушення слід вважати не момент отримання інформації про правопорушення, а початок збору доказів у справі. Адже до початку порушення справи уповноважена особа повинна з'ясувати, чи відноситься до її компетенції розслідування даної справи, чи не пропущено строки притягнення до адміністративної відповідальності.

Чинним законодавством процесуальний момент порушення справи не визначений. Провадження щодо адміністративного правопорушення починається без складення якого-небудь спеціального документу. На даний факт звертав увагу Я.А. Здир, зазначивши, "що порушення

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Бандурка О.М. (ХНУВС).

справи про адміністративне правопорушення не вимагає винесення спеціальної постанови щодо порушення справи й прийняття її до провадження” [7, с.290].

Про порушення адміністративної справи можна говорити лише як про психічний, вольовий акт, не зафіксований процесуально ззовні, але визначаючий прийняття рішення розпочати розслідування за наявності ознак проступку. Порушивши справу, посадова особа визначає тим самим початок дій, спрямованих на збір доказів, що підтверджують чи спростовують винність особи у вчиненні адміністративного правопорушення [8, с.177].

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

Більшість авторів вважають, що підставами 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 та ін. [9, с.177; 10, с.542; 11, с.303]. Інші, говорячи про необхідність “зазначити приводи та підстави для порушення справи”, розглядають лише підстави, не називаючи приводів [12, с.69]. З інших позицій до цього підходить О.В. Серьогін, який по суті отожднює підстави порушення адміністративної справи з приводами до його порушення [13, с.149], що, на нашу думку, є не зовсім вірним.

Підставою порушення адміністративної справи та здійснення розслідування є наявність в діях особи складу адміністративного правопорушення.

В період з 1997 до 2001 року в юридичній літературі виділялася ще одна підстава порушення справи про адміністративне правопорушення – вчинення особою злочину, оскільки Указом Президії Верховної Ради Української РСР “Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР” від 08.02.1977 р. було передбачено звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини, виправлення та перевиховання яких можливе без застосування кримінального покарання [14, с.4]. Проте зазначене положення, навіть на той час, викликало певні заперечення [15, с.83].

На практиці мають місце непоодинокі випадки, коли під час вирішення питання про порушення кримінальної справи з'ясується, що розглянуте діяння відноситься до діянь, які тягнуть за собою не кримінальну, а адміністративну відповідальність. Наприклад, у справах про порушення правил дорожнього руху, коли заподіяна шкода є незначною. В даному випадку провадження у справі припиняється за відсутністю складу злочину, а матеріали направляються до відповідних органів для притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, оскільки в діях винної особи вбачається склад адміністративного правопорушення.

Припинення ж провадження на підставі, передбаченій зазначеним вище указом, й застосуванням судом заходів адміністративного стягнення до правопорушника не міняє юридичної природи вчиненого, воно й надалі залишалося злочином. В даному випадку мова йшла не про відмову в порушенні кримінальної справи, але в її припиненні. Причому припинення кримінальної справи є допустимим лише за умови повного та об'єктивного розслідування, коли з'ясовано всі обставини, що входять до предмету доказування, встановлено дані, що характеризують

особу винного [16].

Таким чином, фактично йшлося не про підстави порушення справи про адміністративне правопорушення, а про підстави застосування заходів адміністративного стягнення.

У зв'язку з набранням чинності Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. [17] й прийняттям відповідних змін до Кримінально-процесуального кодексу України [2], ця додаткова підстава припинила своє існування. Початку адміністративно-процесуальної діяльності передує отримання інформації про діяння, що має ознаки проступку, тобто наявність приводу до порушення справи про адміністративне правопорушення, адже латентне порушення норми не тягне за собою адміністративно-процесуальних відносин.

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 кожний сигнал про вчинення проступку. Саме привід до порушення справи викликає використання й застосування адміністративно-процесуальної норми. Приводом до порушення адміністративної справи є інформація про проступок, яка отримана повноважним органом чи посадовою особою в результаті безпосереднього виявлення чи з яких-небудь інших джерел.

Під зверненням громадян як приводу до порушення справи про адміністративні правопорушення розуміється повідомлення компетентних органів про адміністративний проступок окремими фізичними особами. Форма й спосіб доведення відомостей громадянами до цих органів про проступок не мають принципового значення. В кожному випадку уповноважені на те органи влади зобов'язані прийняти повідомлення про проступок, розглянути їх в межах своїх повноважень й вирішити питання про порушення адміністративної справи й здійснення адміністративного розслідування чи направлення справи за підвідомчістю [18, 19].

В якості заяви громадян про адміністративне правопорушення слід розглядати і скаргу потерпілого, яка також є приводом для порушення справи.

Серед звернень громадян, на нашу думку, необхідно виділити повідомлення представників громадськості (повідомлення установ, підприємств, організацій і посадових осіб). Такі повідомлення є одним з приводів до порушення адміністративної справи, що полягає в тому, що державні й недержавні організації, підприємства й державні установи через своїх посадових осіб повідомляють відповідні органи про виявлені ними факти порушення адміністративного законодавства. За своїм змістом ці повідомлення повинні відповідати хоча б тим вимогам, які висувуються до заяв громадян. Іншими словами, в них за підписом керівника відповідного органу чи посадової особи й посиланням на конкретні фактичні дані повинно бути описано діяння, яке, на думку цих осіб, є правопорушенням.

Приводом для порушення адміністративного розслідування можуть також слугувати повідомлення про правопорушення в засобах масової інформації (в друкованих засобах інформації або оприлюднені на радіо чи телебаченні). Такі повідомлення спрямовані не лише до органів, які уповноважені розглядати адміністративні справи, але й до широкого загалу, до читачів, які очікують на відповідну реакцію на публікацію.

Повідомлення в засобах масової інформації, що містять в собі достатні дані, в яких вбачається вчинене правопо-

рушення, зобов'язують органи державного управління розглянути дане повідомлення, порушити справу про адміністративне правопорушення й провести розслідування. В опублікованих статтях, замітках, листах зазвичай містяться вказівки на факт адміністративного правопорушення, прізвища винних осіб. Органи управління, як правило, на підставі них й порушують справу. Під повідомленнями в засобах масової інформації розуміються не лише листи й статті громадян, але й нариси, репортажі, інтерв'ю тощо. В даному випадку важливою є не форма повідомлення, а сам факт його оприлюднення. Якщо ж засоби масової інформації не публікують кореспонденцію, а направляють її до відповідних органів управління, то приводом для порушення справи про адміністративне правопорушення є не повідомлення в засобах інформації, а заяви громадян чи повідомлення установ, підприємств, організацій.

Інформація про вчинене адміністративне правопорушення може бути отримана відповідними органами не лише з зазначених вище джерел, але в результаті їх безпосередньої діяльності. Відомо, що однією з функцій органів управління є здійснення систематичного контролю за дотриманням всіма державними й недержавними організаціями, посадовими особами й громадянами певних правил в різних сферах суспільного життя. Такими повноваженнями наділені органи внутрішніх справ, різні інспекції тощо. Під час виконання покладених на них обов'язків зазначені органи нерідко виявляють факти, які свідчать про порушення правил, контроль за дотриманням яких вони здійснюють, у зв'язку з цим зазначені органи зобов'язані вирішити питання щодо порушення справи про адміністративне правопорушення. Таким чином, інформація про вчинене чи вчинюване правопорушення, отримана в результаті безпосереднього виявлення уповноваженою особою, може розглядатися як самостійний привід для порушення адміністративної справи.

Цей привід відрізняється, насамперед, тим, що питання про порушення справи вирішується за власною ініціативою уповноважених осіб. В даному випадку спонукання зовні, щодо порушення справи, відсутні.

Разом із тим слід врахувати, що безпосереднє виявлення приводу для порушення справи про адміністративне правопорушення не може трактуватися як довільний висновок уповноваженої особи. Він повинен ґрунтуватися на конкретних об'єктивних даних, що свідчать про те, що в даному випадку має місце адміністративне правопорушення. Даний привід для порушення справи має деякі особливості. По-перше, безпосередній розсуд уповноваженої особи ніде не фіксується і тому не завжди підлягає контролю. По-друге, припущення про порушення виникає тільки в свідомості уповноваженої особи. У випадку непідтвердження такого припущення немає необхідності офіційно спростовувати його винесенням якогось спеціального документу [20, с.52].

Ці особливості не змінюють процесуальної сутності зазначеного приводу й не дають підстав протиставляти його іншим приводом для порушення справи про адміністративне правопорушення. Як вже відмічалось, безпосереднє виявлення відрізняється від інших приводів лише тим, що органи, які порушують адміністративну справу, до виконання своїх функцій приступають за власною ініціативою, у зв'язку з тим, що вони самі виявляють первинні відомості про проступок.

Безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного проступку не є перешкодою для подальшого його розслідування даною особою. В кримінально-

му процесі встановлено, що особа, яка має заздалегідь сформоване переконання, не зможе неупереджено дослідити всі факти, що мають значення для вирішення справи по суті й винести рішення, що ґрунтується виключно на матеріалах справи. Це положення не може бути механічно перенесено на провадження у справах про адміністративні правопорушення. Необхідно враховувати, що розслідування справи особою, яка є очевидцем проступку, дозволяє їй негайно вжити всіх необхідних заходів щодо припинення правопорушення, затримання винного, відшукування та закріплення доказів. Інше б суперечило принципам швидкості, невідворотності, економічності провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Для порушення справи про адміністративне правопорушення необхідні не лише приводи та підстави, але й відсутність обставин, що перешкоджають цьому. Діючим законодавством ці обставини закріплені в ст.247 КУАП: 1) відсутність події та складу адміністративного правопорушення; 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст.38 КУАП; 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [1].

Якщо будь-яка з цих обставин відома в момент порушення адміністративної справи, то порушення справи не допускається. Але у зв'язку з тим, що адміністративна справа порушується за фактом, а не 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.

Узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок, що найбільш правильним є визначення моментом порушення справи про адміністративне правопорушення початок діяльності особи, яка уповноважена здійснювати адміністративне розслідування щодо збору доказів у даній справі (опитування свідків, правопорушника, складення актів тощо).

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. -1984. -Додаток до № 51. -Ст.1122.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України // ВВР України. -1961. -№ 2. -Ст.15.
3. Цивільний процесуальний кодекс України // ВВР України. -2004. -№№ 40-41, 42. -Ст.492.
4. Ключишніченко А.П., Шергин А.П. Адміністративные комиссии. -М.: Юрид. лит., 1975. -111 с.
5. Административное право Украины /Под ред. Ю.П. Битяка. -Х.: Право, 2003. -576 с.
6. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. -Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1976. -176 с.
7. Здрин Я.А. Правовые вопросы организации и дея-

тельности государственных инспекций в СССР: Дисс... канд. юрид. наук. – Саратов, 1964. –290 с.

8. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. –М.: Госюриздат, 1961. –187 с.

9. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. –Харьков: Изд-во НУВД, 2001. –353 с.

10. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России: Учебник. –М.: Норма-Инфра-М, 2002. –623 с.

11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Административное право Украины: Пособие. –К.: Юрінком Інтер, 2003. –544 с.

12. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. –М.: Юрид. лит., 1964. –158 с.

13. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. –М.: Академия МВД СССР, 1975. –194 с.

14. Тимофеев В.И. Административное расследование. –Пермь, 1980.

15. Борцов П.Д. Прекращение уголовного дела с применением мер административного взыскания // Гарантии

конституционных прав личности при осуществлении правосудия: Межвуз. сб. науч. тр. /Отв. ред. А.Н. Лебедев. – Пермь: Пермск. гос. ун-т им. А.М. Горького, 1980.

16. Постановка Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення» від 29.12.1976 р., № 11 (із змінами внесеними згідно з Постановами Пленуму Верховного Суду України № 4 від 24.04.1981 р.; № 13 від 25.12.1992 р.; № 15 від 25.05.1998 р.).

17. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 2001. –№ 25-26. –Ст.131.

18. Конституція України // ВВР України, 1996. –№ 30. – Ст.141.

19. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // ВВР України. –1996. –№ 47. – Ст.256.

20. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник /За заг. ред. А.Т. Комзюка. –Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. –99 с.

Надійшла до редколегії 24.05.2006

ЗАВАЛЬНИЙ М.В. ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ КАК ЭТАП АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Представлено определение содержания возбуждения дела об административных правонарушениях как этапа административного расследования, обоснована авторская позиция рассмотрения возбуждения как этапа, а не стадии административного расследования.

ZAVAL'NYJ M.V. EXCITATION OF THE AFFAIR ABOUT THE ADMINISTRATIVE OFFENCE AS STAGE OF ADMINISTRATIVE INVESTIGATION

Definition of the maintenance for excitation of an affair about administrative offences as stage of administrative investigation is submitted, the author's position of consideration for excitation as stage, instead of a stage of administrative investigation is proved.



I.L. ЗІНЧЕНКО

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

УДК 343.131(477)

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВСЕБІЧНОГО, ПОВНОГО І ОБ'ЄКТИВНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ОБСТАВИН У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ¹

Розглянуто дію принципу всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин у кримінальному процесі України та його місце у системі принципів. Здійснено дослідження значення цього принципу, прояв на різних стадіях кримінального процесу та проблеми його реалізації.

У юридичній науці до теперішнього часу не існує єдиної думки щодо визначення поняття принципів кримінального процесу, їх системи. Цьому питанню приділяли

багато уваги такі видатні вчені-процесуалісти, як М.М. Гродзинський, М.С. Сторогович, Т.М. Добровольська, І.В. Тирічев, Т.М. Мірошніченко, Д.В. Філін, С.Д. Шестакова та інші.

Зокрема, в кримінально-процесуальній літературі досить тривалий проміжок часу ведеться полеміка стосовно

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Філін Д.В. (НЮАУ).