

УДК 342.9

Д. А. Євдокимов
аспірант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК СТАДІЇ ТА ЕТАПУ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Постановка проблеми. Під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення компетентними суб'єктами виконуються завдання щодо охорони прав, свобод та інтересів особи, дотримання режиму законності суб'єктами відповідних суспільних відносин, профілактики вчинення адміністративних правопорушень, тощо. Зазначені завдання виконуються шляхом здійснення регламентованих законодавством процесуальних дій, які в своїй сукупності створюють процесуальні етапи та стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. В якості однієї з провідних таких стадій слід розглядати здійснення уповноваженими суб'єктами адміністративного розслідування. При цьому потрібно відмітити той факт, що в науковій літературі не сформовано остаточних підходів щодо назви даної стадії та її сутності в цілому, а в окремих випадках нею позначають лише деякі з процесуальних етапів. З огляду на що, своєї актуальності набуває визначення сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Стан дослідження. Проблем здійснення адміністративного розслідування не є новою, адже їй неодноразово приділялась увага у наукових працях різних вчених-адміністративістів. Зокрема цю проблематику розглядали: В.О. Басс, О.І. Беспалова, С.Г. Братель, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, М.В. Завальний, С.М. Князев, М.В. Ковалів, А.Г. Нікуліна, І.О. Панов, О.А. Сокурченко, О.А. Таньчук, В.А. Троян та багато інших. Втім, справедливим буде зазначити, що в науковій літературі відчувається брак досліджень, присвячених з'ясуванню сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Саме тому метою статті є: з'ясувати сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що між процесуальними стадіями та процесуальними етапами провадження в справах про адміністративні правопорушення існують принципові відмінності, що головним чином обумовлені наявністю різної мети та завданнями, що досягаються в ре-

зультаті їх реалізації. Так, якщо вирішення завдань окремого з процесуального етапу буде спрямовано на досягнення мети процесуальної стадії, то вирішення завдань останньої, направлено на розв'язання завдань, досягнення загальної мети провадження в справі про адміністративне правопорушення в цілому, тобто своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [1]. Іншими словами вищенаведений зв'язок вказаних структурних елементів провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути представлений так, що процесуальний етап є частиною стадії провадження, а стадія є частиною провадження в цілому. Саме з урахуванням наведених позицій і слід розв'язувати поставлене наукове завдання із встановлення сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Так, вирішення зазначеного наукового завдання, на нашу думку, доцільно розпочати із визначення сутності адміністративного розслідування саме як стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, що з огляду на наведені вище позиції, буде відповідати принципу дослідження «від загального до окремого». Як цілком слушно в цьому контексті зауважує авторський колектив підручнику «Адміністративна діяльність поліції», серед учених-правознавців не існує єдиної позиції ні стосовно дефініції стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, ні стосовно кількості стадій адміністративного провадження, ні щодо назв цих стадій [2, с. 136]. При цьому, говорячи про стадію адміністративного розслідування, слід відмітити, що окремі з науковців розглядають її в якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

В якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення називають попереднє адміністративне розслідування. Зокрема, в дослідженні, що присвячено пра-

вовому регулюванню застосування конфіскації й оплатного вилучення в адміністративно-юрисдикційній сфері, А. П. Купін наголошує на тому, що моделювання повного циклу провадження в справах про адміністративні правопорушення дає підстави виділити самостійну його стадію – попереднє адміністративне розслідування. При цьому вчений також вказує на те, що головним чином на цій стадії передбачається попередня кваліфікація адміністративного правопорушення [3, с. 130]. Іншими словами, принципової відмінності, окрім часу проведення процесуальних дій, між стадією адміністративного розслідування та попереднього адміністративного розслідування не існує, а тому її слід виділяти як єдину процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення.

У більшості випадків у фаховій юридичній літературі в якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення називають стадію порушення справи про адміністративне правопорушення. При цьому відмічається той факт, що спеціальної процесуальної дії, як і спеціального процесуального документа про порушення справи про адміністративне правопорушення чинним законодавством, на даний час не передбачено. У правозастосовчій практиці, як правило, таким є факт складення протоколу про адміністративне правопорушення [4, с. 129]. Отже можна виокремити декілька підходів до взаємозв'язку адміністративного розслідування та порушення справи про адміністративні правопорушення.

Так, авторський колектив навчального посібнику «Адміністративна діяльність» об'єднує вищевказані стадії та вказує на єдину початкову процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення – порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування [5, с. 46]. Учені-правознавці, розмірковуючи над сутністю такої стадії, вказують на те, що вона є початковою стадією адміністративного провадження, якою охоплюється комплекс першочергових процесуальних дій, що забезпечують згодом можливість розгляду справи по суті. У межах цієї стадії установлюється факт протиправної поведінки, особа правопорушника, інші фактичні обставини в справі, збираються й аналізуються докази, дається первісна правова оцінка скоєному, тобто здійснюється певне адміністративне розслідування в справі з відповідним процесуальним оформленням результатів такого розслідування з метою підготовки справи для розгляду по суті. Закінчується ця стадія в більшості випадків передачею матеріалів справи для розгляду за підвідомчістю [4, с. 129, 170; 2, с. 137]. Аналіз наведеного підходу свідчить про те, що при визначенні

сутності вищевказаної стадії основний акцент ставиться на процесуальних діях, що вчиняються в межах проведення адміністративного розслідування. При цьому сам факт порушення справи про адміністративні правопорушення може бути розглянуто як один з процесуальних етапів даної стадії або навіть окрема процесуальна дія. Зокрема, наводячи структурні складові вказаної стадії, авторський колектив навчального посібнику «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України» вказує на те, що на кожній процесуальній стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюються відповідні процесуальні етапи – групи взаємопов'язаних процесуальних дій. При цьому схематично система стадій і етапів провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути подана так: «І. Порушення справи та адміністративне розслідування: 1) порушення справи; 2) установлення фактичних обставин; 3) процесуальне оформлення результатів розслідування; 4) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю» [4, с. 128]. Тобто самі автори прямо вказують на те, що порушення справи є лише одним з процесуальних етапів стадії порушення справи та адміністративного розслідування. Адміністративне розслідування не позначається як окремий процесуальний етап, так як процесуальні дії, що вчиняються в його межах пронизують кожний з названих вище етапів. З огляду на що, першопочаткову стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення доцільно йменувати саме як адміністративне розслідування.

Окремі з вчених вказують на те, що адміністративне розслідування має місце після порушення справи про адміністративне правопорушення. Так, наприклад, досліджуючи особливості адміністративної відповідальності за незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин, Л. В. Сорока вказує на те, що складання протоколу – це підсумок стадії порушення адміністративної справи. Одночасно протокол – це початок адміністративного розслідування по справі [6, с. 131]. Досліджуючи адміністративно-правові засади встановлення та застосування адміністративного арешту, виправних і громадських робіт, І. І. Піскун цілком слушно зауважує на те, що без попередньої кваліфікації порушити справу про адміністративний правопорушення неможливо, адже кваліфікація обов'язково відображається в протоколі про адміністративне правопорушення, який є об'єктивним віддзеркаленням доказу факту адміністративного правопорушення. Учений відмічає той факт, що вказана кваліфікація здійснюється на стадії попереднього адміністративного розслідування, яка, окрім іншого, охоплює й такі процесуальні дії, як опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, уповнова-

женою складати протокол про адміністративний проступок, дослідження речових доказів, огляд речей та особистий огляд, вилучення речей і документів та їх дослідження, призначення експертизи, попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання компетентному органу або посадовій особі [3, с. 130-131].

У цілому погоджуючись з позиціями наведених учених-правознавців, вважаємо за необхідно вказати на те, що не кожне провадження в справах про адміністративне правопорушення, незважаючи на наявність ознак такого правопорушення, може бути розпочато. Як цілком слушно із цього приводу відмічають у фаховій юридичній літературі, розглядаючи обов'язкові стадії адміністративного процесу, увагу варто звернути на те, що за своєю суттю процес не повинен пройти всі такі стадії та може завершитись на будь-якій з них [7, с. 193]. Таке твердження є справедливим і по відношенню до обов'язкових стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, відповідно до ст. 247 КпАП України провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: відсутність події та складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених законодавством; наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особи в кримінальному провадженні по даному факту; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [1]. Встановлення наявності або ж відсутності вищенаведених обставин, за яких провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю потребує проведення адміністративного розслідування, що, як слідує з аналізу зазначених обставин, має бути здійснено до порушення вказаного провадження.

З наведеного слідує, що в якості першопочаткової процесуальної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення слід розглядати стадію адміністративного розслідування.

Визначаючи сутність даної стадії, учені-адміністративісти, в більшості випадків, називають окремі процесуальні дії, що вчиняються в її межах. Зокрема, вказується на те, що адміністративне розслідування – це самостійна стадія провадження в справах про адміністративні проступки, яка включає такі процесуальні дії: опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративні проступки; дослідження речових доказів; огляд речей та особистий огляд; вилучення речей і документів та їх дослідження; призначення експертизи; попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання до суду [8, с. 89].

У цілому наведені позиції щодо розуміння сутності адміністративного розслідування як стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть бути прийняті до уваги, однак при цьому, вважаємо, потребують деяких уточнень. У даному випадку мова йде про те, що всі з наведених підходів щодо розуміння досліджуваного явища зводяться до переліку процесуальних дій або ж етапів, які вчиняються в межах здійснення адміністративного розслідування. У такому разі запропоновані визначення стають доволі об'ємними, включають як обов'язкові, так і факультативні з таких дій. У цілому визначення сутності будь-якого явища через перелік його складових навряд чи можна назвати вдалим підходом до його розуміння. На наш погляд, в якості основного критерію, за допомогою якого можливо вказати на найголовніші аспекти адміністративного розслідування як процесуальної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення слід обрати мету та завдання, які вирішуються внаслідок її реалізації.

Досліджуючи сутність адміністративного розслідування, не можна оминати увагою позиції учених-правознавців, які не розглядають його в якості самостійної процесуальної стадії, а вказують на нього як на окремі процесуальні етапи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, як відмічається з цього приводу, більшість авторів, що розробляли питання адміністративного провадження, не виділяють окремої стадії адміністративного розслідування, вважаючи, що воно притаманне кожній стадії цього виду провадження, і розуміючи під таким розслідуванням попередні перевірки, що проводяться до порушення справи, після її порушення, під час її розгляду та винесення постанови в справі [3, с. 133]. Вказані позиції можуть бути прийняті до уваги, тобто адміністративне розслідування в повній мірі може бути розглянуто в якості процесуального етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення, проте із деякими зауваженнями.

Так, говорячи про те, що адміністративне розслідування має місце в межах будь-якої процесуальної стадії, на наш погляд, до уваги не береться той факт, що значну кількість справ про адміністративні правопорушення уповноважений розглядати суд. Зокрема, ст. 221 КпАП України передбачено перелік адміністративних правопорушень, справи про вчинення яких розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів [1]. У такому випадку мова може йти про розслідування, що здійснюється судом, тобто судове розслідування, що свідчить про недоречність використання категорії «адміністративне». Сам семантичний сенс слова «адміністративний» вказує на недоречність його використання по відношенню до діяльності органів судової влади. Зокрема, в сучасній українській мові слово «адміністративний» тлумачать у значенні того, що стосується адміністрації; що властиво адмінстраторові; організаторський. При цьому сутність даних категорій розкривають у наступних значеннях: чиновники високого рангу, які перебувають на службі в органах, що здійснюють виконавчу владу; керівний орган установи, підприємства, організації тощо; особи, які керують установою, організацією, підприємством; керівник установи, організації, підприємства тощо [9, с. 12]. Тобто адміністративне розслідування властиве здебільш для діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення. При цьому мова йде не про всі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, а про знову ж таки початкові з них, однак не при звичайному, а при спрощеному провадженні.

Висновок. Таким чином, аналіз наведених позицій свідчить про те, що юридична природа адміністративного розслідування доволі багатоспектна. Передусім адміністративне розслідування слід розглядати в якості першої обов'язкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. У такому разі в структурі даної процесуальної стадії можна виділити декілька процесуальних етапів, утворених із сукупності відповідних процесуальних дій. Найголовнішими серед них будуть етапи: попереднього адміні-

стративного розслідування; порушення справи про адміністративне правопорушення; з'ясування обставин справи; складання протоколу про адміністративне правопорушення. Слід відмітити, що адміністративне розслідування може бути розглянуто в якості окремої процесуальної стадії в разі здійснення звичайного провадження в справах про адміністративні правопорушення. Якщо ж таке провадження є спрощеним, сутність адміністративного розслідування вже слід розглядати як окремий процесуальний етап стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. У такому разі даний етап буде представляти собою сукупність процесуальних дій, що вчиняються компетентними суб'єктами задля повного й об'єктивного вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
2. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 776 с.
3. Піскун І. І. Адміністративно-правові засади встановлення і застосування адміністративного арешту, виправних та громадських робіт : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2006. 211 с.
4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глуховері. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.
5. Адміністративна діяльність: навчальний посібник / за заг. ред. д.ю.н., доцента О. І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
6. Сорока Л. В. Адміністративна відповідальність за незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2005. 191 с.
7. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : монографія. Харків : У справи, 2017. 488 с.
8. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ. КІВС, 2002. 141 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.

Анотація

Євдокимов Д. А. Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення. – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства аргументовано, що юридична природа адміністративного розслідування доволі багатоаспектна. Обґрунтовано, що передусім адміністративне розслідування слід розглядати в якості першої обов'язкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, а у такому разі в структурі даної процесуальної стадії можна виділити декілька процесуальних етапів, утворених із сукупності відповідних процесуальних дій.

Ключові слова: процесуальний етап, процесуальна стадія, адміністративне розслідування, адміністративне правопорушення.

Аннотация

Євдокимов Д. А. Сущность административного расследования как стадии и этапа производства по делам об административных правонарушениях. – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства аргументировано, что юридическая природа административного расследования довольно многоаспектная. Обосновано,

что прежде всего административное расследование следует рассматривать в качестве первой обязательной стадии производства по делам об административных правонарушениях, а в таком случае в структуре данной процессуальной стадии можно выделить несколько процессуальных этапов, образованных из совокупности соответствующих процессуальных действий.

Ключевые слова: процессуальный этап, процессуальная стадия, административное расследование, административное правонарушение.

Summary

Yevdokymov D. A. The essence of administrative investigation as a stage and stage of proceedings in cases of administrative offenses. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, argues that the legal nature of administrative investigation is quite multifaceted. It is justified that first of all the administrative investigation should be considered as the first obligatory stage of proceedings in cases of administrative offenses, and in this case in the structure of this procedural stage there are several procedural stages formed from a set of relevant procedural actions.

Key words: procedural stage, procedural stage, administrative investigation, administrative offense.