

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

АЛФЬОРОВ С.М.,  
доктор юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

### ПОПЕРЕДНЄ РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК ЕТАП ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто теоретичні питання особливостей попереднього розслідування як етапу провадження у справах про адміністративні порушення посадових осіб.

**Ключові слова:** попереднє розслідування, адміністративні правопорушення, посадова особа.

Рассматриваются теоретические вопросы особенностей предварительного расследования как этапа производства по делам об административных правонарушениях должностных лиц.

**Ключевые слова:** предварительное расследование, административные правонарушения, должностное лицо.

The theoretical aspects of features of the pre-trial hearing as the stage of production in cases about administrative offences of public servants are examined here.

**Keywords:** pre-trial hearing, administrative offences, public servants.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства виникає ціла низка юридичних явищ, які детермінують необхідність комплексного наукового перегляду попередньо сформованих напрямків правотворчого та правозастосовних процесів. Особливого значення вказані вище тенденції набувають в контексті змін, які відбуваються у сфері адміністративно-правової відповідальності.

Перші етапи розвитку адміністративно-деліктного права пов'язані з процесами декриміналізації відповідальності за окремі злочини з урахуванням низького рівня їх суспільної небезпечності. Зважаючи на, як правило, достатньо невисокий рівень адміністративно-правових санкцій, які застосовувалися за більшість адміністративних правопорушень, провадження у справах про їх розслідування було спрямовано передусім на спрощення і швидкість процедури доказування. Юрисдикційні помилки в такому разі не мали принципового значення з точки зору майнового або професійного становища правопорушника.

Одним із перших аспектів, поява якого безумовно вказала на необхідність кардинального перегляду ситуації, що склалася, стало суттєве підвищення штрафів за порушення правил дорожнього руху, яке призвело до запеклих судових баталій між сторонами процесу і змін у процедурі доказування вини правопорушника.

Крім того, перехід України на ринкові засади господарювання, обумовив зміну наслідків позбавлення водія права на управління транспортним засобом, яка виявляється у можливому позбавленні особи засобів до існування, за умови, що він працював, припустимо, таксистом (чого, зрозуміло, не було в СРСР, де він міг забезпечити своє існування за допомогою іншої роботи, яка гарантувалася).

Але особливого значення вказані вище тенденції набувають у сфері відповідальності окремої категорії суб'єктів за корупційні правопорушення, адже притягнення такої особи до відповідальності має в якості наслідку не тільки втрати у майновій сфері порушника, але і громадський осуд і, найголовніше, неможливість продовження подальшої кар'єри у вказаному



напрямі у зв'язку з внесенням відомостей про них до Єдиного державного реєстру осіб, що вчинили корупційні правопорушення.

Усе це обумовлює підвищення вимог, які висуваються щодо процесу збору, дослідження та оцінки доказів у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб, збільшення рівня професіоналізму та особистої відповідальності суб'єктів такого процесу і вказує на безумовну актуальність обраного предмету дослідження.

Окремі аспекти досліджуваної проблеми знайшли своє відображення у наукових працях О. Бандурки, М. Тищенка, І. Голосніченка, М. Стахурського, Н. Золотарьової, С. Ващенко, О. Круглова, В. Ніжнікової, А. Дусик, Р. Миронюк тощо.

Адміністративний процес виступає як невідривна єдність проваджень, процедур та процесуальних норм і складається з декількох видів проваджень, одне з важливіших місць серед яких посідає провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Як саме провадження у справах про адміністративні правопорушення взагалі, так і провадження у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб зокрема відрізняються від інших видів провадження за рядом критеріїв. До них належать особливості правового статусу органів, які здійснюють провадження, специфіка актів, якими оформлюється процесуальна діяльність, процедура їх оформлення, його швидкість та економічність, специфіка кола суб'єктів, які притягаються до адміністративної відповідальності, особлива мета здійснення цього провадження тощо.

Головною ж особливістю цього різновиду провадження є його найбільш повне врегулювання нормами матеріального і процесуального адміністративного права, що, у свою чергу, є засобом реалізації вищевказаних особливостей. Правові норми, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб, сконцентровані в розділах IV та V кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України). Ці норми забезпечують достатньо високий ступінь формалізації юрисдикційно-процесуальної діяльності, визначаючи завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 245 КпАП України); порядок його здійснення (ст. 246 КпАП України); принципи провадження (ст. ст. 248-253 КпАП України); обставини, що виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 247 КпАП), а також ряд інших процесуальних елементів, закріплених у відповідних статтях КпАП, зокрема, вимог до найважливіших процесуальних документів (ст. ст. 254-257 та 283-286); засобів по забезпеченню провадження (ст. 260); строків та порядку розгляду справ (ст. ст. 277-279); оскарження та опротестування постанов у справах (ст. ст. 287-297); виконання постанов (ст. ст. 298-330).

Процесуальна діяльність розвивається послідовно, і кожна зі стадій характеризується властивими тільки їй особливостями. Кожна стадія необхідна для досягнення загальних цілей та вирішення закріплених у законі завдань провадження. Більшість вчених-адміністративістів розрізняють чотири стадії: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи та винесення за нею постанови; 3) оскарження та опротестування постанови у справі; 4) виконання винесеної постанови [1, с. 45].

Деякі науковці, не заперечуючи проти чотирьохкомпонентної структури провадження у справах про адміністративні правопорушення, пропонують дещо іншу класифікацію:

1) адміністративне розслідування (яке складається з порушення справи; встановлення фактичних обставин процесуального оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю);

2) розгляд справи (який включає підготовку справи до розгляду; аналіз обраних матеріалів, документів обставин; прийняття постанови; доведення постанови до відома зацікавлених осіб);

3) перегляд постанови (що виражається в оскарженні або опротестуванні постанови у справі; перевірці законності постанови; винесення нового рішення; реалізація цього рішення);

4) виконання постанови (яке складається зі звертання постанови до виконання та безпосереднього її виконання) [2, с. 57].

Більшість авторів, що розробляли питання адміністративного провадження, не виділяють окремої стадії «попереднього адміністративного розслідування», вважаючи, що адміністративне розслідування притаманне кожній стадії цього виду провадження, і розуміючи під ад-



міністративним розслідуванням попередні перевірки, які проводяться до порушення справи, після її порушення, в ході її розгляду і винесення постанови у справі [3, с. 185-186; 4, с. 87-89]. За думкою ж іншої групи науковців [5, с. 26-27] адміністративне розслідування справді притаманне кожній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки). Проте, як зазначає ця група авторів, точка зору про існування стадії попереднього розслідування висловлювалася С.І. Котюргіним, який вважав, що адміністративне розслідування є початковою стадією адміністративного провадження і включає в себе діяльність зі встановлення фактичних обставин правопорушення, виявлення осіб, які вчинили його, фіксації обставин у протоколі чи іншому документі. Але встановлення обставин у справі відбувається лише до розгляду її по суті, а не на всіх стадіях. Тобто попереднє адміністративне розслідування за змістом можна порівняти з досудовим слідством у кримінальному процесі, але у спрощеному вигляді.

Зважаючи на ретельний аналіз законодавства, яке фактично не містить будь-якої вказівки на форми розподілу та стадії провадження у справах про адміністративні проступки, а також спираючись на практичний досвід, можна погодитися з думкою про існування попереднього адміністративного розслідування як окремої стадії цього провадження. Більш детально зупинимося на розгляді особливостей адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб.

*Попереднє адміністративне розслідування* являє собою систему обов'язкових процесуальних дій, які провадяться органами адміністративної юрисдикції для збирання доказів, встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративне правопорушення і спрямовані на забезпечення підготовки матеріалів справи про адміністративне правопорушення до розгляду по суті. Попереднє адміністративне розслідування проводиться для визначення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи [6, с. 3].

Розслідування адміністративного правопорушення, вчиненого посадовою особою (так само як і будь-яке інше правопорушення) головною метою має встановлення наявності складу правопорушення, передбаченого КпАП України та іншими нормативними актами, що передбачають адміністративну відповідальність посадових осіб.

Враховуючи особливий ступінь суспільної шкідливості правопорушень, які вчиняються посадовими особами з недодержанням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків, а отже, і можливість застосування щодо винних більш суворих санкцій, зазначимо, що проблема вирішення питання про наявність у діях посадової особи складу адміністративного правопорушення набуває надзвичайно актуального значення.

Вищевикладене викликає необхідність звернути увагу на категорії процесуального права, які традиційно залишалися поза межами уваги науковців та практиків через спрощений характер провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, на кваліфікацію адміністративних правопорушень як складову частину попереднього розслідування, в тому числі й у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб.

Проблема кваліфікації адміністративних правопорушень відіграє визначну роль у провадженні про адміністративні правопорушення посадових осіб, що обумовлено наявністю великої кількості кваліфікуючих ознак, без врахування яких неможливо встановити істину у справі.

Беручи до уваги, що національна адміністративно-правова доктрина приділяла проблемам кваліфікації адміністративних правопорушень недостатньо уваги, підкреслимо необхідність звернути увагу на наукові розробки науковців, зокрема кримінально-правового галузевого спрямування. Як зазначає В.Н. Кудрявцев, «кваліфікувати» означає «відносити деяке явище за його якісною ознакою, властивостями до якого-небудь розряду, виду, категорії». У галузі права кваліфікувати – це вибирати ту правову норму, яка передбачає даний випадок; іншими словами, підвести цей випадок під загальне правило [7, с. 4].

Окрема група науковців [5, с. 28] проводить аналогію кваліфікації адміністративних проступків із поняттям кваліфікації злочинів, що надано А.А. Герцензоном та іншими авторами [8, с. 4; 9, с. 68]. На думку перших, кваліфікація адміністративного правопорушення полягає у встановленні відносності даного конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного правопорушення, передбаченого в КпАП України.

Це положення є досить спірним, оскільки КпАП України є не єдиним джерелом, що встановлює адміністративну відповідальність, зокрема посадових осіб. До таких джерел можна відне-



сти Митний кодекс, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо. Отже, виникає необхідність нового тлумачення терміну «кваліфікація адміністративних правопорушень». На наш погляд, кваліфікація адміністративних правопорушень – це один з різновидів застосування норм права повноважними юрисдикційними органами держави, який полягає у порівнянні конкретного життєвого випадку з вимогами, які містяться в нормативних актах, що передбачають адміністративну відповідальність, і у випадку збігу їх формальних ознак (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона – наявність складу адміністративного правопорушення) – порушенні адміністративної справи, вирішенні її по суті і застосуванні щодо винної особи негативних заходів державного впливу (адміністративних стягнень).

Без попередньої кваліфікації дій посадової особи, уповноваженої на виконання функцій держави, яка отримала у зв'язку з виконанням таких функцій послуги, пільги або інші переваги, у тому числі прийняття або отримання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), що істотно нижче їх фактичної (дійсної) вартості; або особи, уповноваженої на виконання функцій держави, яка отримала кредити або позички, придбала цінні папери, нерухомість або інше майно з використанням при цьому пільг або переваг, не передбачених чинним законодавством, порушити справу про корупційне правопорушення неможливо, адже кваліфікація дій вказаної категорії осіб обов'язково вказується в протоколі про адміністративне правопорушення, який є об'єктивним віддзеркаленням доказу факту порушення норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». А кваліфікувати діяння можна лише в випадках, коли відомі фактичні обставини конкретного правопорушення, вчиненого посадовою особою, що встановлюються безпосереднім сприйняттям суб'єктом адміністративної юрисдикції, який складає протокол.

За думкою І. Голосніченка [5, с. 27], попереднє розслідування проводиться за допомогою відповідних процесуальних дій:

- дослідження речових доказів;
- огляд речей та особистий огляд;
- вилучення речей та документів, а також їх дослідження;
- призначення експертизи;
- попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання до

компетентного органу або посадовій особі.

До цього списку, на нашу думку, з урахуванням особливостей предмету дослідження, можна додати такі положення:

- відшукання очевидців та свідків вчиненого правопорушення (як правило, правопорушення, які вчиняються посадовими особами, мають латентний характер, а отже, забезпечення доказової бази, фундаментом якої можна вважати показання свідків, у справах, можливими наслідками яких можуть бути застосування найбільш суворих заходів адміністративного стягнення, має велике значення на цій стадії провадження);
- попередня кваліфікація вчиненого правопорушення (що допоможе зорієнтувати правозастосовну особу щодо процесу побудови стратегії проведення адміністративного розслідування, а також звернути увагу на встановлення кола необхідних для доказування обставин);
- встановлення подальших перспектив роботи з матеріалами про вчинене правопорушення (мається на увазі вирішення питання про достатність та допустимість отриманих доказів, які в процесі подальшого здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб можуть виявитися неякісними або недостатньо переконливими для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. На нашу думку, це питання повинне вирішуватися ще до порушення справи про адміністративне правопорушення (до складання протоколу), бо в разі, якщо справу було порушено, але адміністративне стягнення не було накладене у зв'язку з відсутністю у діях посадової особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, складу адміністративного правопорушення, страждає не тільки репутація вказаної категорії осіб, серед яких можуть бути навіть представники влади або інші наділені владними повноваженнями особи, але й авторитет повноважних юрисдикційних органів держави, які здійснювали провадження).

Провадження у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб є процесуальною формою реалізації процесу доказування як цілеспрямованої діяльності уповноважених



на те законом осіб зі встановлення обставин об'єктивної дійсності завчасно визначеними силами та засобами для рішення питання про правовий вплив на оточуюче середовище, сферу, об'єкт. Тому звернення до питання попереднього розслідування, а також проблем кваліфікації у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб не є випадковим. Діяльність зі збирання та дослідження доказів у адміністративних справах здійснюється в межах та згідно з правилами, встановленими законодавцем, які у своїй сукупності (попереднє адміністративне розслідування; порушення адміністративної справи та направлення матеріалів повноважному юрисдикційному органу; розгляд справи та вирішення її по суті; перегляд вирішеної справи; виконання постанови) складають зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Список використаної літератури:**

1. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підруч. для вищих навч. закл. – К., 2001.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, 1989.
3. Коваль Л.В. Административное отношение. – К., 1979.
4. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве: из опыта работы милиции Украинской ССР. – К., 1970.
5. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження у справах про адміністративні проступки // Право України. – 2002. – № 2. – С. 25-31.
6. Тарарухин С.А. Квалификация преступлений в судебной и следственной практике. – К., 1995.
7. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. – М., 1999.
8. Герцензон А.А. Квалификация преступления. – М., 1947.
9. Наумов А.В. Уголовное право. Общая часть: Курс лекций. – М., 1996.

Надійшла до редакції 26.08.2011

**ДОНЕНКО В.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951 : 351.74

### ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Розглядаються сучасні погляди на поняття “адміністративна юрисдикція”, “безпека дорожнього руху”, історичний вимір їх розвитку

*Ключові слова:* адміністративна юрисдикція, безпека дорожнього руху, Державна автомобільна інспекція

Рассматриваются современные взгляды на понятия «административная юрисдикция», «безопасность дорожного движения», исторический путь их развития.

*Ключевые слова:* административная юрисдикция, безопасность дорожного движения, Государственная автомобильная инспекция.

The modern looks to the concepts of administrative jurisdiction, safety of travelling motion and historical way of their development are considered in this article.

*Keywords:* administrative jurisdiction, safety of travelling motion, State motor-car inspection

Значні розміри соціальних та економічних втрат від дорожньо-транспортних пригод надають завдання забезпечення безпеки дорожнього руху державного значення. Міністерством внутрішніх справ, Державтоінспекцією проводиться послідовна робота, спрямована на профілактику дорожньо-транспортного травматизму, завдяки чому спостерігається постійна позитивна динаміка зниження кількості загиблих та травмованих на дорозі людей. Порівнюючи поточний період з аналогічним періодом минулого року, слід зазначити, що кількість дорожньо-транспортних пригод зменшилась на 11,1 %, що становить 16636 випадків. Разом з тим на 1786 менше скоєно автопригод із постраждалими (що означає зниження на 7,8 %). У 2011 р. на ав-

