

Завальний М. В.,

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

УДК 342.92

Особливості порушення справи про адміністративне правопорушення

Головне призначення стадії порушення справи полягає в тому, що вповноважена на це посадова особа органу внутрішніх справ у передбаченій законом формі встановлює факт вчинення адміністративного проступку. Аналіз практики свідчить про те, що отримавши повідомлення про вчинене адміністративне правопорушення, посадова особа організує його перевірку, під час якої встановлюється не лише сам факт вчинення адміністративного проступку, але й обставини, що відносяться до даного проступку, здійснюється їхня юридична оцінка, встановлюється особа правопорушника, виявляються докази, що підтверджують його винність у вчиненні даного проступку. Одним з 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 та ін. Інші, говорячи про необхідність «зазначити приводи та підстави для порушення справи», розглядають лише підстави, не називаючи приводів [1, с. 69]. З інших позицій до цього підходить А. В. Серьогін, який по суті ототожнює підстави порушення адміністративної справи з приводами до його порушення [2, с. 149], що на нашу думку, не зовсім правильно.

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

У 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 від 08.02.1977 року «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР» було передбачено звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини, виправлення та перевиховання яких можливе

Особливості порушення справи про адміністративне правопорушення

без застосування кримінального покарання [3]. Проте зазначене положення, навіть на той час, викликало певні заперечення [4, с. 83].

Початку адміністративно-деліктної процесуальної діяльності передують отримання інформації про діяння, що має ознаки проступку, тобто наявність приводу, 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 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.

Чинне адміністративне законодавство не має спеціальної норми, в якій у концентрованому вигляді були б відображені приводи та підстави порушення адміністративної справи, як це вирішено в кримінальному процесі щодо порушення кримінальної справи в ст. 94 КПК України [5]. Однак аналіз адміністративної практики показує, що приводами до порушення адміністративної справи є:

- заяви або повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості, громадян (свідків, потерпілих, інших зацікавлених осіб);
- повідомлення, опубліковані в пресі;
- безпосереднє виявлення правоохоронними органами ознак адміністративного правопорушення;
- явка з каяттям.

Для доцільності визначення вказаних приводів на законодавчому рівні є необхідність їхнього детального аналізу.

Під заявами та листами громадян розуміються повідомлення компетентних органів про адміністративний проступок окремими фізичними особами. Форма й спосіб доведення громадянами до цих органів відомостей про проступок не мають принципового значення. Привід існує незалежно від того, яким чином дане повідомлення виражене: в усній чи письмовій формі. У кожному випадку вповноважені на те органи зобов'язані прийняти первинні відомості про проступок, розглянути їх у межах своїх повноважень й вирішити питання про порушення адміністративної справи й здійснення адміністративного розслідування. Важливо, щоб заява так чи інакше була спрямована органам (посадовим особам), уповноваженим розслідувати адміністративні правопорушення.

До органів внутрішніх справ надходять такі заяви, автори яких приховують свої ім'я. Аналіз вивчення матеріалів адміністративно-деліктної практики та організації діяльності чергових частин окремих підрозділів органів внутрішніх справ (далі – ОВС) УМВС України в Харківській області вказує на те, що кількість анонімних заяв про вчинення адміністративних правопорушень складає 5-10% від загальної кількості заяв про адміністративні правопорушення. Це викликано, в першу чергу тим, що громадяни України, маючи в даних випадках достатньо високу самосвідомість, не вагаються вказувати в заявах свої дані, побоюючись переслідування з боку правопорушників за відсутності ефективних заходів протидії цьому явищу. В той же час значна кількість анонімних заяв про правопорушення, що надходить до ОВС нерідко ґрунтуються лише на при-

пушеннях, чутках, здогадках і не містять вказівок на будь-які конкретні факти. Однак, не можна не враховувати, що певна частина анонімних заяв є небезпідставними й обґрунтованими. Дійсно, анонімний лист відрізняється від інших заяв громадян однією ознакою – невідомістю автора. Ця відмінність має важливе значення й не враховуватися не може. Але це не змінює його процесуальну природу, а потребує лише більш обережного ставлення до нього. Перевірка анонімної заяви здійснюється під час вирішення питання про наявність адміністративного правопорушення. Мета цієї перевірки полягає в тому, щоб встановити наскільки обґрунтовані твердження автора про наявність вчиненого проступку. Доцільність необхідності перевірки анонімних заяв та прийняття їх в якості приводів для порушення справи про адміністративне правопорушення підтверджується результатами практичної діяльності ОВС. Так, майже 70% анонімних заяв про адміністративні правопорушення, що надходять до ОВС у результаті перевірки, знаходять своє підтвердження.

Отже, анонімні заяви про вчинення адміністративного правопорушення безпосередньо не можуть бути приводом для порушення справи, однак вони є приводом для обов'язкової перевірки фактів, що в них містяться. У такому випадку приводом для порушення справи буде безпосереднє виявлення ознак правопорушення органом, якому доручено перевірку.

Заяви, повідомлення установ, підприємств, організацій і посадових осіб є ще одним з приводів до порушення адміністративної справи. Він полягає в тому, що державні й недержавні організації, підприємства, й державні установи через своїх керівників, а також посадові особи цих підприємств, установ, організацій сповіщають відповідні органи про виявлені ними факти порушення адміністративно-деліктного законодавства. За своїм змістом ці повідомлення повинні відповідати хоча б тим вимогам, що висуваються до заяв громадян. Іншими словами – в них за підписом керівника відповідного органу чи посадової особи й посиланням на конкретні фактичні дані має бути описане діяння, яке, на думку цих осіб, є правопорушенням.

Повідомлення в засобах масової інформації є самостійними приводами для порушення справ про адміністративні правопорушення. На відміну від заяв, листів громадян, направлених до ОВС, повідомлення громадян, опубліковані в друкованих засобах інформації, або оприлюднені на радіо чи телебаченні, спрямовані не лише до органів, які вповноважені розглядати адміністративні справи, але й до широкого загалу, до читачів, які очікують на відповідну реакцію на публікацію.

Повідомлення в засобах масової інформації, що містять у собі достатні дані, в яких вбачається вчинене правопорушення, зобов'язують органи внутрішніх справ 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 внутрішніх справ, як правило, на підставі них і порушують справу.

Під повідомленнями в засобах масової інформації розуміються не лише листи і статті громадян, а й нариси, репортажі, інтерв'ю тощо. У 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 масової інформації, а заяви громадян чи повідомлення установ, підприємств, організацій. У той же час окремі засоби масової інформації в багатьох випадках переслі-

Особливості порушення справи про адміністративне правопорушення

дуючи комерційні інтереси (збільшення кількості тиражу, залучення більшої кількості читачів, а як наслідок – збільшення прибутків), «у гонитві за сенсацією» публікують неперевірені дані про вчинене правопорушення, та осіб, що підозрюються в його вчиненні. Тому ОВС, порушуючи справу про адміністративне правопорушення, інформація про яке надійшла від засобів масової інформації, зобов'язані попередньо перевірити достовірність такої інформації, задля дотримання гарантій прав і свобод громадян та підтвердження свого професійного статусу.

Інформація про вчинене адміністративне правопорушення може бути отримана ОВС не лише з зазначених вище джерел, але й у результаті їх безпосередньої діяльності.

Так, відповідно до ст. ст. 10, 11 Закону України «Про міліцію» першочерговим обов'язком міліції є охорона громадського порядку та громадської безпеки громадян; для виконання покладених на неї обов'язків їй надається право: перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію; проводити огляд поклажі, багажу та огляд пасажирів цивільних повітряних, морських і річкових суден, засобів залізничного та автомобільного транспорту згідно з чинним законодавством; перебувати на земельних ділянках, в житлових та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території і в приміщеннях підприємств, установ і організацій з повідомленням про це адміністрації з метою забезпечення безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочину, виявлення і затримання осіб, які його вчинили; зупиняти транспортні засоби в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також при наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою; оглядати транспортні засоби і перевіряти у водіїв документи на право користування й керування ними, дорожні листи і відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним документам, наявність страхового поліса (сертифіката), про укладення договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; проводити технічний огляд автотранспорту; відвідувати підприємства, установи й організації для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; оглядати з участю адміністрації підприємств, установ, організацій приміщення, де знаходяться зброя, боєприпаси, вибухові, наркотичні та сильнодіючі хімічні, отруйні та радіоактивні речовини і матеріали, з метою перевірки додержання правил поведінки з ними; оглядати зброю та боєприпаси, що знаходяться у громадян, а також місця їх зберігання; проводити перевірки суб'єктів господарської діяльності за умови наявності направлення на перевірку, яке складається за формою, встановленою Міністерством внутрішніх справ України [6].

Під час виконання покладених на них обов'язків зазначені органи нерідко виявляють факти, що свідчать про порушення правил, контроль за дотриманням яких вони здійснюють, у зв'язку з чим зазначені органи зобов'язані вирішити питання щодо порушення справи про адміністративне правопорушення. Таким чином інформація про вчинене чи таке, що перебуває на стадії приготування, реалізації правопорушення, отримана в результаті безпосереднього виявлення вповноваженою особою ОВС, може розглядатися як самостійний привід для порушення адміністративної справи.

Цей привід відрізняється насамперед тим, що питання про порушення справи вирішується за власною ініціативою вповноважених осіб. У даному випадку відсутнє спонукання ззовні для того, щоб ці особи приступили до вирішення питання про порушення справи.

Цей привід має характерні особливості, а саме: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення щодо проступку виникає лише у свідомості уповноваженої особи й у випадку непідтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом. Тут виникає питання про доцільність або недоцільність нормативної фіксації приводів порушення справи про проступок. Принаймні, така фіксація здійснена у КПАП Російської Федерації (ст. 28.1) [7]. На нашу думку, зазначений крок не є достатньо обґрунтованим. Фіксація у законі приводів порушення адміністративно-деліктної справи фактично виглядає переліком можливих носіїв інформації про проступок, але він повинен бути або дуже великим, або абстрактним. Й у першому, й у другому випадку виконання ним своєї функції буде вимагати уточнень і коректив, що ускладнить роботу правозастосувача.

Безпосереднє виявлення вповноваженою особою адміністративного проступку не є перешкодою для подальшого його розслідування даною особою. У кримінальному 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 перенесене 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 принципу швидкості й економичності провадження у справах про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Салищева Н. Г. — М. : Юрид. лит., 1964. — 158 с.
2. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / Серегин А. В. — М. : Академия МВД СССР, 1975. — 194 с.
3. Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 08.02.1977 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1848-09>.
4. Борцов П. Д. Прекращение уголовного дела с применением мер административного взыскания / Борцов П. Д.; [отв. ред. А. Н. Лебедев]. — Пермь : ПГУ им. А.М. Горького, 1980. — 126 с. — (Гарантии конституционных прав личности при осуществлении правосудия) (Межвуз. сб. науч. тр.).
5. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.

Особливості порушення справи про адміністративне правопорушення

6. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20 декабря 2001 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №1. – Ст. 1.

Завальний М. В. Особливості порушення справи про адміністративне правопорушення

У статті аналізуються підстави та приводи порушення справи про адміністративне правопорушення, розкривається доцільність визначення приводів на законодавчому рівні, надаються рекомендації для подолання недоліків такої невизначеності.

Ключові слова: справа про адміністративне правопорушення, підстави, приводи, анонімна заява, перевірка заяви, проступок.

Завальний М. В. Особенности возбуждения дела об административном правонарушении

В статье анализируются основания и приводы возбуждения дела об административном правонарушении, раскрывается целесообразность определения приводов на законодательном уровне, предоставляются рекомендации для преодоления недостатков такой неопределенности.

Ключевые слова: дело об административном правонарушении, основания, приводы, анонимное заявление, проверка заявления, проступок.

Zavalny M Features of excitation of an administrative case

In the article examines the rationale and actuators excitement an administrative case, disclosed the feasibility of determination actuators at the legislative level, provides recommendations to overcome the shortcomings of such uncertainty.

Key words: excitation of an administrative case, rationales, actuators, anonymous statement, verification statement, a misdemeanor.