

8. Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 09.02.2016 р. № 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0306-16#n15>.

9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

10. Реформа управління персоналом на державній службі в Україні. URL: <http://www.ucs-hrm.org.ua>.

11. Шевченко С.О. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 4. С. 255–265.

12. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/>.

УДК 342.9

ЗОЛОТАРЬОВА Н.І.

#### ПОПЕРЕДНЄ АДМІНІСТРАТИВНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК СТАДІЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті проаналізовані окремі питання врегулювання чинним законодавством проведення експертизи. Обґрунтована необхідність уточнення терміна «висновок експерта», строків проведення експертиз і порядку отримання пояснення свідка. Зроблені висновки та наведені пропозиції щодо необхідності врегулювання проблемних питань у проекті Кодексу України про адміністративні проступки.

**Ключові слова:** свідок, адміністративні правопорушення, процесуальна діяльність, висновок експерта, експертні дослідження.

В статье проанализированы отдельные вопросы урегулирования действующим законодательством проведение экспертизы. Обоснована необходимость уточнения термина «заключение эксперта», сроки проведения экспертиз и порядка получения объяснения свидетеля. Сделаны выводы и приведены предложения о необходимости урегулирования проблемных вопросов в проекте Кодекса Украины об административных проступках.

**Ключевые слова:** свидетель, административные правонарушения, процессуальная деятельность, заключение эксперта, экспертные исследования.

The article analyzes the individual issues of settlement by the current legislation, the examination. The necessity of clarifying the term “expert opinion”, the timing of the examinations and the procedure for obtaining an explanation of the witness is substantiated. The findings and suggestions for the need to resolve problematic issues in the draft Code of Ukraine on Administrative Offenses.

**Key words:** witness, administrative offenses, procedural activities, expert opinion, expert studies.

**Вступ.** Останнім часом інтенсивно оновлюється українське законодавство, встановлюючи правові відносини, які відповідають новій суспільно-економічній формації. Нині черга дійшла і до реформування кодифікованих правових актів, що регулюють правоохоронні відносини. Верховна Рада України прийняла Кримінальний кодекс України. 21 червня 2001 р. внесено зміни й

доповнення до Кримінально-процесуального кодексу України. На черзі реформування адміністративно-деліктного законодавства, частиною якого є провадження у справах про адміністративні проступки.

**Постановка завдання.** З урахуванням того, що нині на базі чинного Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) розробляється проект Кодексу України про адміністративні проступки, наукове дослідження проблеми адміністративного розслідування набуває важливого значення. Законопроект має цілий ряд новел (визнання суб'єктами адміністративного проступку юридичної особи, нові види адміністративних стягнень тощо). Більш детально, ніж у чинному Кодексі, врегульовані провадження в справах про адміністративні проступки. Однак аналіз норм цього розділу дозволяє зробити висновок, що в ньому не знайшлося місця регулюванню відносин попереднього адміністративного розслідування.

**Результати дослідження.** На наш погляд, попереднє адміністративне розслідування – це самостійна стадія провадження в справах про адміністративні проступки. Однак більшість авторів, котрі розробляли питання адміністративного провадження, не виділяють окремої стадії «попереднього адміністративного розслідування», вважаючи, що адміністративне розслідування притаманне кожній стадії цього виду провадження, і розуміючи під адміністративним розслідуванням попередні перевірки, які проводяться до порушення справи, після її розгляду і винесення у справі постанови [1, с. 185–186; 2, с. 87–89]. Звичайно, адміністративне розслідування дійсно притаманне кожній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки). Слід зазначити, що думка про існування стадії адміністративного 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 йдеться про встановлення обставин справи не на всіх стадіях провадження, а лише до розгляду справи по суті. Тобто, це попереднє адміністративне розслідування, що за змістом можна порівняти з попереднім кримінальним розслідуванням, але в спрощеному вигляді.

Попереднє адміністративне розслідування є системою обов'язкових процесуальних дій, які проводяться органом адміністративної юрисдикції для збирання доказів, встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративні правопорушення і спрямовані на забезпечення підготовки матеріалів справи про адміністративне правопорушення до розгляду по суті. Попереднє адміністративне розслідування проводиться для виявлення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи.

Розслідувати адміністративне правопорушення (так само, як і злочин) практично неможливо без встановлення основного (головного) факту, який підлягає доказуванню, – наявності складу правопорушення, передбаченого КУпАП [3, с. 208].

Немає необхідності доводити справу про адміністративне правопорушення до розгляду її по суті компетентним органом, коли ще за попереднього адміністративного розслідування є можливість кваліфікувати це адміністративне правопорушення. На жаль, в українській адміністративно-правовій літературі недостатньо приділялася увага проблемам кваліфікації правопорушень, що примушує звертатися до інших джерел, зокрема, до кримінально-правової літератури. «Кваліфікувати, – пише В.Н. Кудрявцев, – (від латинського *quails* «якість») означає відносити деяке явище за його якісною ознакою, властивостями до якого-небудь розряду, виду, категорії». У галузі права «кваліфікувати» означає вибрати ту правову норму, яка передбачає цей випадок, іншими словами – підвести цей випадок під відповідне загальне правило [4, с. 863].

Проводячи аналогію кваліфікації адміністративних проступків із поняттям кваліфікації злочинів, яке дається А.А. Герцензоном та іншими авторами, можна зробити висновок, що кваліфікація адміністративного правопорушення полягає у встановленні відповідності конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного правопорушення, передбаченого в КУпАП [5, с. 4; 6, с. 6; 7, с. 32; 8; 9].

Без попередньої кваліфікації порушити справу про незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин і пов'язаних із цим правопорушень неможливо, адже кваліфікація обов'язково відображається у протоколі про адміністративне правопорушення, який є об'єктивним відзеркаленням доказу факту адміністративного правопорушення. А кваліфікувати діяння можна лише тоді, коли відомі фактичні обставини конкретного правопорушення, що встановлюються безпосереднім сприйняттям суб'єкта адміністративної юрисдикції, який складає протокол про адміністративні правопорушення. Тому попереднє адміністративне розслідування є необхідною стадією. Окремі вчені називають цю стадію провадження попередньою перевіркою обста-

вин правопорушення [10]. Однак, по суті, це попереднє адміністративне розслідування, тільки інакше назване. Проводиться попереднє адміністративне розслідування за допомогою відповідних процесуальних дій, таких як:

- опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, уповноваженою складати протокол про адміністративні проступки;
- дослідження речових доказів;
- огляд речей та особистий огляд;
- вилучення речей і документів і їх дослідження;
- призначення експертизи;
- попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання до компетентного органу або посадовій особі.

Опитування свідків і потерпілих уповноважена особа здійснює в процесі складання або після складання протоколу, яким порушується справа про адміністративний проступок. Як відомо, пояснення свідків і потерпілого є джерелами доказів про адміністративний проступок. Відповідно до ст. 272 КУпАП України як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню у справі. На виклик органу (посадовій особі), у провадженні котрого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому в справі та відповідати на поставлені запитання.

Під час кваліфікації правопорушення свідок може бути викликаний для отримання від нього відомостей, коли він знає про обставини справи, незалежно від того, чи він сприймав подію безпосередньо як очевидець, чи відомості про це одержані ним від інших осіб. У цьому разі з метою перевірки даних, отриманих від свідка, вони оцінюються в сукупності з іншими доказами у справі. Оскільки в адміністративному праві немає вказівки на необхідність опитування осіб, від яких свідок одержав інформацію про проступок, – це слід закріпити в проекті нового КУпАП України.

Як свідки можуть бути опитані не тільки незацікавлені у вирішенні справи громадяни. Закон не обмежує можливість викликати й опитати як свідків родичів або друзів правопорушника, а також осіб, пов'язаних службовими відносинами. Особливо останнє положення важливе для отримання даних, що свідчать про вчинення діянь, наприклад, передбачених ст. 106-1 КУпАП «Невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки». Відомості про невжиті заходи щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць переробки врожаю цих культур, знищення післяжнивних залишків чи відходів виробництва, які містять наркотичні речовини, можуть бути отримані саме від осіб, котрі працюють на цьому сільськогосподарському підприємстві та є підпорядкованими особі, яка не вжила необхідних заходів, передбачених гіпотезою норми, що закріплена в ст. 106-1 КУпАП.

Законодавством не передбачено обмежень щодо віку особи, котра викликається як свідок. Як свідків може бути опитано неповнолітніх і навіть малолітніх дітей, але з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття та стану органів їх чуття [11]. Показання свідка можуть стосуватися будь-яких обставин справи. З допомогою свідків можуть бути встановлені обставини щодо особи правопорушника, його майнового стану, адже згідно зі ст. 33 КУпАП України ці обставини повинні бути враховані у накладанні адміністративного стягнення.

Адміністративно-деліктне законодавство не передбачає самого порядку виклику свідка та його опитування, а також не передбачає наслідків неявки свідка за викликом. Тому суб'єкти адміністративного провадження (наприклад, органи Національної поліції) у підготовці справи до розгляду застосовують порядок виклику і допиту свідка, передбачений кримінальним процесуальним законодавством. На наш погляд, розробляючи проект нового Кодексу України про адміністративні проступки, необхідно передбачити в ньому порядок здійснення цих процесуальних дій.

В окремій статті КУпАП слід зазначити, що свідок до особи, уповноваженої складати протокол про адміністративне правопорушення, викликається повісткою, яка вручається під розписку свідкові, а за його тимчасової відсутності – дорослому членові його сім'ї чи адміністрації за місцем його роботи. У повістці має бути зазначено, хто викликається, куди, до кого, день і час явки, наслідки неявки. Свідок може бути викликаний телеграмою або телефонограмою з використанням сучасних засобів зв'язку.

У цій статті також потрібно було б передбачити право свідка на з'ясування питань щодо перенесення дня і часу явки до правоохоронного органу, але з урахуванням додержання принципу оперативності провадження в межах не більше 7 календарних днів.

Адміністративне законодавство не передбачає наслідків неявки свідка на виклик органу адміністративної юрисдикції, в провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення. Так, ст. 185-4 КУпАП України передбачила адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 3 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта та перекладача від явки до органів попереднього слідства або дізнання. Незважаючи на те, що деякі органи (наприклад, орган поліції) є органами, компетентними складати протокол про відповідальне адміністративне правопорушення, це не означає, що як забезпечуючий захід виклику до цього органу адміністративних правопорушників можна розглядати заходи, передбачені в ст. 185-4 КУпАП України. Хоч у разі вчинення адміністративного проступку виклик свідка здійснюється одним і тим же органом державної виконавчої влади, однак процесуально-правове становище цього органу інше – це орган, який відповідно до ст. 255 КУпАП України уповноважений складати протокол про адміністративні правопорушення. Заходи, передбачені в ст. 185-4, застосовуються лише у разі ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів попереднього слідства або дізнання, тобто у розгляді кримінальних справ.

Щоправда, для забезпечення явки свідків у справах про адміністративні правопорушення інколи застосовуються заходи, передбачені в ст. 185-4 КУпАП України, тобто судді притягують до адміністративної відповідальності свідка, який злісно ухиляється від явки до органу адміністративної юрисдикції, кваліфікуючи дії правопорушника як злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника поліції під час виконання ним службових обов'язків. Однак це надто рідкісні випадки; судді, зазвичай, відмовляються кваліфікувати злісну неявку свідка як злісну непокору законному розпорядженню працівника поліції. Коли є окрема стаття, що передбачає злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів попереднього слідства, тоді доцільно включити до неї також положення, які встановлювали б адміністративну відповідальність і за злісне ухилення свідка від явки до органу адміністративної юрисдикції, тобто до органу, уповноваженого складати протокол про адміністративне правопорушення, й органу, що розглядає такі справи.

Адміністративно-процесуальне право не встановлює також і порядку опитування свідка. Відсутність нормальної регламентації опитування свідка в нашому випадку призводить до довольного складання цієї частини протоколу про адміністративне правопорушення або пояснення свідка, коли воно складається як окремий процесуальний документ. На практиці постають із цього приводу такі питання: 1) про що відбираються дані; 2) місце отримання пояснення; 3) порядок складання пояснення; 4) яка відповідальність може настати за дачу завідомо неправдивих показань.

Як відомо, адміністративні правопорушення, передбачені КУпАП України, часто відрізняються від злочинів лише розмірами шкоди, завданої суспільним відносинам, тобто невеликими розмірами наркотичних засобів або психотропних речовин. Тому процедура опитування свідка повинна багато в чому збігатися з такою кримінально-процесуальною дією, як допит свідка, порядок здійснення якого передбачено в ст. 167 КПК України.

Щодо питань місця отримання пояснення свідка, то, на жаль, законодавець не уточнює, де може бути це зроблено. У цьому не повинно бути неясності, оскільки це впливає на всю юрисдикційну діяльність правоохоронних органів.

У КУпАП слід передбачити, що свідок опитується в місці провадження попереднього адміністративного розслідування, тобто підготовки справи до розгляду її компетентним органом, за необхідності опитування може бути також здійснене в місці перебування свідка.

Потрібно також законодавчо передбачити порядок опитування свідка. Практика свідчить, що свідка слід опитувати за відсутності інших свідків, інакше матиме місце вплив відомостей, почутих під час опитування іншими свідками, і вони можуть давати пояснення під враженням почутого. Потрібно також уникати спілкування свідків між собою, тому посадова особа, уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення та готувати справу до розгляду, повинна викликати свідків у різний час, а ще краще – сама прийти в місце перебування свідка та взяти в нього пояснення.

На жаль, адміністративно-деліктне право не передбачило відповідальності свідка за відмову давати показання та давання завідомо неправдивих показань, а це слід зробити, адже така прогалина в праві ускладнює здійснення процесуальної діяльності.

Нині чільне місце серед інших доказів у справах про адміністративні правопорушення посідають висновки експерта. Проте варто зазначити, що окремі питання проведення експерти-

зи недостатньо урегульовані чинним законодавством. Це стосується насамперед самого терміна «висновок експерта». У КПК України це поняття визначається як документ, складений внаслідок дослідження експертом, якому в передбаченому КПК порядку було доручено провести експертизу і дати відповіді на поставлені йому запитання. Думається, що доцільно було б це визначення закріпити і в КУпАП.

Крім того, існує необхідність уточнити термін «висновок експерта», оскільки висновки експерта наявні і під час дослідження, і під час виконання експертизи. Доцільно було б також більш детально визначити у КУпАП компетенцію експерта.

З цих неврегульованих чинним законодавством про адміністративні правопорушення питань експерти змушені керуватися положенням, які закріплені в КПК України, за аналогією.

На жаль, у КУпАП України сьогодні строки виконання експертиз нерідко зовсім не збігаються з визначеними строками розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст. 277 КУпАП). Так, наприклад, на розгляд справ за ст. 44 та 106-2 КУпАП відводиться лише одна доба, а експертизу виконують, зазвичай, протягом 10 діб. Крім того, КУпАП України не визначає і загальний строк, протягом якого можна винести постанови про призначення експертних досліджень і строки їх проведення. На нашу думку, необхідно визначити строки виконання експертизи залежно від складності: на просту експертизу – до 5 діб, на складну – 7–10 діб. У зв'язку з цим було б доцільно в КУпАП України вказати, що строк розгляду справ про адміністративні правопорушення у разі призначення за ними експертизи відкладається до одержання висновку експерта.

Кожна стадія провадження в справах про адміністративний проступок, як відомо, завершується відповідним адміністративно-правовим актом. Таким актом щодо стадії адміністративного розслідування, на наш погляд, може бути рішення про надіслання матеріалів у справі органі або посадовій особі, уповноваженим розглядати справу про адміністративний проступок.

Таким чином, існує актуальна необхідність передбачити в проекті Кодексу України про адміністративні проступки відповідні норми для регулювання зазначених проблем, які сприятимуть посиленню адміністративно-правової боротьби з правопорушеннями.

#### **Список використаних джерел:**

1. Коваль Л.В. Административное отношение. Киев: Вища школа, 1979. 231 с.
2. Клюшниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве. Киев: НИ и РИО КВШ. МВД СССР. 152 с.
3. Тарарухин С.А. Классификация преступлений в судебной и следственной практике. Киев: Юринком, 1995. 208 с.
4. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. Москва: Юристъ, 1999. 863 с.
5. Герцензон А.А. Квалификация преступлений. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. 200 с.
6. Трайнинин А.Н. Общее учение о составе преступления. Москва: Госюриздат, 1957. 363 с.
7. Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д. Курс советского уголовного права: Особенная часть. Москва: Госюриздат, 1955. Т. 1. 800 с.
8. Куринов Б.А. Научные основы квалификации преступлений. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1984. 181 с.
9. Наумов А.В. Уголовное право. Общая часть. Курс лекций. Москва: БЕК, 1996. 560 с.
10. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 152 с.
11. Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий. Харьков: «Одиссей», 2000. 900 с.