

## Сутність адміністративного розслідування правопорушень

# The Essence of Administrative Investigation of Infractions

**Ковалів Мирослав Володимирович**

*кандидат юридичних наук, професор,  
Львівський державний університет внутрішніх  
справ  
Львів, Україна*

**1<sup>st</sup> Myroslav Kovaliv**

*PhD (Law), Professor,  
Lviv State University of Internal Affairs  
Lviv, Ukraine*

**Леськів Соломія Романівна**

*кандидат юридичних наук,  
Львівський університет бізнесу та права  
Львів, Україна*

**2<sup>nd</sup> Solomiya Leskiv**

*PhD (Law),  
Lviv University of Business and Law  
Lviv, Ukraine*

**Єсімов Сергій Сергійович**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
Львівський державний університет внутрішніх  
справ  
Львів, Україна*

**3<sup>rd</sup> Serhii Yesimov**

*PhD (Law), Associate Professor,  
Lviv State University of Internal Affairs  
Lviv, Ukraine*

**Баб'як Наталія Василівна**

*кандидат юридичних наук,  
Львівський університет бізнесу та права  
Львів, Україна*

**4<sup>th</sup> Nataliia Babiak**

*PhD (Law),  
Lviv University of Business and Law  
Lviv, Ukraine*

*Анотація – У статті розглядаються проблеми пов'язані з визначенням сутності адміністративного розслідування, яка не має легітимного законодавчого визначення у ході провадження у справах про адміністративні правопорушення. Обґрунтовується думка з віднесення адміністративного розслідування до адміністративно-процесуальної форми діяльності компетентних органів щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення та пропонуються пропозиції із внесення доповнень до чинних нормативно-правових актів.*

*Ключові слова – адміністративне розслідування, адміністративний процес,*

*провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-процесуальна форма.*

*Abstract – The article deals with the problems of determining the essence of administrative investigation, which has no legitimate legislative definition during proceedings of administrative offenses. The opinion on taking the administrative investigation to the administrative-procedural form of the activity of the competent authorities during administrative infractions proceedings is substantiated and suggestions for introduction of amendments to the current normative and legal acts.*

**Keywords** – *administrative investigation, administrative procedure, administrative infractions proceedings, administrative-procedural form.*

## I. ВСТУП

Дослідження сутності та місця адміністративного розслідування не перестають бути актуальними та свідчать про складність правового регулювання у справах про адміністративні правопорушення та проблеми практичного характеру, що мають місце. Дискусії щодо питань адміністративного розслідування ведуться за напрямками: визначення правової природи; характеристика сутності; місце в системі провадження у справах про адміністративні правопорушення; зміст адміністративного розслідування як специфічного виду адміністративно-процесуальної діяльності. Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р. схвалене розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 481-р вказує на недосконалість правового механізму та нормативно-правового регулювання у сфері безпеки дорожнього руху.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що дослідженню різних аспектів провадження у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі щодо адміністративного розслідування, були присвячені роботи українських вчених-адміністративістів, зокрема: В. Б. Авер'янова, В. К. Гіжевського, В. Л. Грохольського, Є. В. Додіна, В. К. Колпакова, Р. А. Калюжного, В. Л. Ортинського, О. І. Остапенка, С. В. Петкова, В. В. Середи, О. О. Сапронова, В. О. Шамрая і інших. Водночас існуючі наукові розробки щодо адміністративного розслідування базувались на правових реаліях, не пов'язаних з адаптацією національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Тому *метою статті* є дослідження сутності адміністративного розслідування правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху.

## II. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Формування системи процесуальних дій, здійснюваних при провадженні у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху та їх адміністративно-процесуальна регламентація вимагають виділення в структурі норм, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, самостійної глави, присвяченій адміністративно-процесуальному регулюванню процесуальної форми

провадження у справах про адміністративні правопорушення – адміністративному розслідуванню.

М. А. Самбор вважає, що адміністративне розслідування – це самостійна стадія провадження у справі про адміністративне правопорушення, якою виражено сукупність процесуальних дій посадових осіб державних органів, уповноважених складати протоколи про адміністративне правопорушення, спрямованих на виявлення обставин діяння, їх вивчення, фіксацію, правову кваліфікацію і практичне оформлення, виконання яких необхідне для отримання відповідних даних з метою об'єктивного прийняття рішення по справах про адміністративне правопорушення [1, с. 75]. Вказаної думки дотримується І. Б. Тацишин [2, с. 146].

М. В. Завальний визначає адміністративне розслідування як особливу форму порушення справи про адміністративні правопорушення [2, с. 160].

Окремі вчені стверджують, що адміністративне розслідування є особлива адміністративна процедура діяльності адміністративно-юрисдикційного органу. Наведені точки зору в загальному відображають запропоновані підходи до характеристики сутності адміністративного розслідування. Незважаючи на те, що спроба характеристики адміністративного розслідування, як сукупності процесуальних дій, може бути визнана обґрунтованою, разом з тим, вона є невизначеною. Крім адміністративного розслідування, в ході провадження у справі про адміністративне правопорушення здійснюється ряд інших адміністративно-процесуальних дій, сутність і місце яких у межах провадження різні.

Спроба визначення адміністративного розслідування як особливого порядку попереднього вивчення інформації про адміністративне правопорушення видається недоцільною, так як вивчення здійснюється на всіх стадіях провадження у справі про адміністративне правопорушення, що не дозволяє розкрити особливості зазначеного розслідування. На наш погляд, доречно визнати, що вивчення здійснюється в особливому адміністративно-процесуальному порядку або, точніше, в особливій адміністративно-процесуальній формі. Попереднє вивчення отриманих відомостей у справі про адміністративне правопорушення може здійснюватися у поза процесуальному порядку, який полягає в розумовій діяльності суб'єкта адміністративного правозастосування.

Не дозволяє визначити юридичну природу адміністративного розслідування науковий підхід, відповідно до якого воно трактується як особлива

процедура, у межах якої проводяться необхідні процесуальні дії. Адміністративне розслідування не є самостійним видом юридичного процесу та втілюється в життя за допомогою комплексу адміністративних процедур.

Поділяючи точку зору про адміністративну процедуру, як юридичну форму правозастосовної діяльності органів публічного управління щодо реалізації компетенції, суб'єктивних прав і юридичних обов'язків керованих суб'єктів з метою забезпечення приватних і публічних інтересів учасників адміністративно-правових відносин, слід зазначити, що вона являє собою юридичну форму правозастосовної діяльності уповноважених суб'єктів адміністративно-юрисдикційного процесу. Думка про те, що адміністративне розслідування являє собою стадію провадження у справах про адміністративні правопорушення, хоча має прихильників, однак, не є достатньо переконливою і аргументованою.

Не можна погодитися з зазначеним підходом з таких підстав. Адміністративне розслідування проводиться протягом більш тривалого терміну, ніж провадження у справі про адміністративне правопорушення, що здійснюється в звичайному порядку. У ході адміністративного розслідування відбуваються адміністративно-процесуальні дії, що у звичайному провадженні, але в зв'язку зі складністю справи, що розглядається, цей процес вимагає додаткових витрат часу для збору, фіксації, перевірки і оцінки доказів. По-друге, якщо адміністративне розслідування визнати самостійною стадією провадження у справі про адміністративне правопорушення, виходить, що в тих випадках, коли адміністративне розслідування не проводиться, доведення у справі про адміністративне правопорушення не здійснюється. По-третє, адміністративне розслідування здійснюється при виникненні необхідності в проведенні експертизи або проведенні інших адміністративно-процесуальних дій, що вимагають значних витрат часу, які самі по собі не можуть породжувати нову стадію провадження у справі про адміністративне правопорушення. Об'єктивно необхідні зайві витрати часу при провадженні у справі про адміністративне правопорушення свідчать лише про те, що дана справа є складною щодо збору, фіксації, перевірки і оцінки доказів. Це фактично зазначено у Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі [3]. По-четверте,

адміністративне розслідування проводиться за місцем вчинення або виявлення адміністративного правопорушення. У процесуальному законодавстві не проводилося визначення підвідомчості реалізації стадії провадження у справі про адміністративне правопорушення. По-п'яте, в контексті аналізу стадійної природи адміністративного розслідування більш аргументована точка зору, згідно з якою адміністративне розслідування є етапом (стадією) порушення справи про адміністративне правопорушення [4, с. 161].

Наведені обставини свідчать про відсутність самостійної стадійної природи адміністративного розслідування у межах провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Було висунуто припущення про те, що адміністративне розслідування являє собою додаткову перевірку, здійснювану в ході провадження у справі про адміністративне правопорушення. Вона проводиться в разі необхідності та за наявності певних умов, закріплених в Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі [3].

Адміністративне розслідування не можна визнати додатковою перевіркою, що здійснюється у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення, так як це не відповідає логіці нормативно-правової регламентації даного провадження.

Наведені наукові підходи до визначення юридичної природи адміністративного розслідування полягають в його характеристиці як адміністративно-процесуальної форми діяльності щодо порушення справи про адміністративне правопорушення або форми адміністративного провадження.

Точка зору, згідно з якою адміністративне розслідування розуміється як адміністративно-процесуальна форма діяльності уповноваженої посадової особи щодо встановлення обставин, що входять до предмету доказування у справі про адміністративне правопорушення є найбільш переконливою.

Питання процесуальної форми досліджувалися наукою теорії права та галузевими юридичними науками, що дозволило визнати положення про те, що процесуальна форма може бути не тільки юрисдикційною, але й застосовується в інших сферах державно-правової діяльності. Сфера

застосування процесуальних форм діяльності органів і посадових осіб держави багатогранна, що дозволяє стверджувати, що вона не може бути єдиною, повинна підлягати диференціації з урахуванням специфіки процедур діяльності.

У юридичній процесуальній науці доречно виділити наукові підходи до розуміння процесуальної форми діяльності: певні умови, передбачені в законодавстві для здійснення процесуальних дій; передбачені законом норми та принципи, що встановлюють певну сукупність умов і правил діяльності суб'єкта для досягнення поставленої мети; закріпленій в нормативно-правових приписах порядок процесуальної діяльності уповноваженого органу державної влади; форма реалізації норм процесуального права, тобто процесуальні правовідносини; єдність внутрішньої правової форми (процесуальні правовідносини) та зовнішньої процесуальної форми (форма процесуальної процедури); особлива науково-теоретична правова конструкція, створена для регламентації юрисдикційного процесу діяльності з захисту прав, свобод і законних інтересів.

Наявність різних наукових думок з питання процесуальної форми підтверджує значущість її дослідження, в тому числі адміністративно-процесуальної форми. Акцентуючи увагу на аналізі існуючої дискусії з проблеми процесуальної форми діяльності, з погляду на дослідження О. І. Миколенка, можна стверджувати, що найбільш переконливим є підхід, згідно з яким процесуальна форма визначається як певна сукупність однорідних і взаємопов'язаних процедурно-процесуальних вимог, закріплених в законі та призначених для досягнення певного матеріально-правового результату [5, с. 55]. У зв'язку з цим слід визнати, що процесуальна форма не може бути єдиною. Потреба в диференціації підтверджується аргументами: необхідністю забезпечення реалізації основних юридичних функцій права (регулятивної і охоронної); диференціацією процесуальних форм відповідно до процедур діяльності органів і посадових осіб; стадіями механізму правового регулювання суспільних відносин; матеріально-правовим предметом регулювання (галузевої критерій), який дозволяє виділити конституційно-процесуальну, адміністративно-процесуальну, цивільно-процесуальну та кримінально-процесуальну форми діяльності суб'єктів основних галузей права.

Адміністративно-процесуальна форма діяльності уповноваженого суб'єкта адміністративного права в

залежності від реалізованих функцій може бути розмежована на управлінську процесуальну форму, адміністративно-юрисдикційну і адміністративно-судову процесуальні форми.

Кожна із зазначених видів адміністративно-процесуальних форм вбирається в групи видів адміністративних проваджень. У зв'язку з цим розуміємо адміністративне провадження як сукупність адміністративних процедур, виражених в законодавстві, що переслідують єдину мету.

Досліджуючи проблеми адміністративної юрисдикції, В. М. Бевзенко відзначає нерозривний зв'язок з адміністративно-процесуальною формою здійснення та підкреслює, що адміністративна юрисдикція – це вид правоохоронної діяльності органів державного управління і інших компетентних органів, що охоплює розгляд справ про адміністративні правопорушення, прийняття рішення у встановлених законом процесуальних формах і порядку, адміністративних судів щодо визначення належних до їх компетенції публічно-правових спорів [6]. Такий підхід до розуміння адміністративної юрисдикції є в даний час загально визнаним (доктринальним).

Існує думка, відповідно до якого адміністративну юрисдикцію не слід зводити лише до правоохоронної діяльності органів виконавчої влади: необхідно включати діяльність з розгляду та вирішення індивідуальних справ у разі виникнення спору про право у публічній сфері.

С. А. Комісаров вважає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється в конкретно визначених процесуальних формах [7, с. 102]. Відповідно до даного підходу в коло адміністративної юрисдикції включається спір у сфері державного управління та його вирішення судом, а також вищим органом виконавчої влади.

У контексті адміністративного розслідування можна стверджувати, що адміністративно-юрисдикційну діяльність необхідно розглядати як охоронну діяльність органів державного управління (а в установлених законом випадках – суду) щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Відповідно, в адміністративно-юрисдикційному процесі необхідно виділити види адміністративних проваджень та адміністративно-юрисдикційних форм діяльності щодо застосування заходів адміністративного примусу: провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження з примусового виконання судових рішень; службово-дисциплінарне провадження; провадження щодо застосування адміністративно-попереджувальних

заходів; провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення; провадження щодо застосування адміністративно-забезпечувальних заходів.

На підставі наведених положень можна стверджувати, що провадження у справах про адміністративні правопорушення має самостійну адміністративно-процесуальну юрисдикційну форму.

У свою чергу, логічні або стадійні критерії, які виділяє С. А. Комісаров мають власну адміністративно-процесуальну форму їх здійснення, що свідчить про те, що у межах аналізованого провадження виділяються адміністративно-процесуальні форми порушення адміністративної справи, розгляду справи про адміністративне правопорушення, оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення, виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення [8, с. 90].

О. М. Бандурка та М. М. Тищенко відзначають, що процесуальна стадія являє собою відносно виділену в часі та логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань, функціонально узгоджується з ними, що відрізняється колом суб'єктів і одержує закріплення у процесуальних актах [9, с. 147].

Зазначена система стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення є загальновизнаною та логічно обґрунтованою. Навряд чи ми зможемо знайти у логічно вибудованій системі стадій провадження у справі про адміністративне правопорушення місце самостійної стадії адміністративного розслідування. У цьому немає логічних підстав і об'єктивної потреби.

Адміністративне розслідування являє собою комплекс процесуальних дій, що потребують значних витрат часу уповноважених посадових осіб, спрямованих на встановлення всіх обставин адміністративного правопорушення, їх фіксування, юридичну кваліфікацію та процесуальне оформлення, чого немає при звичайній формі провадження у справі про адміністративне правопорушення. У зв'язку з цим слід зазначити, що процесуальна форма адміністративно-юрисдикційного провадження може бути розділена за функціональною ознакою, що залежить від характеру вчиненого адміністративного правопорушення.

У чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення слід виділити три процесуальні форми провадження у справах про адміністративні

правопорушення: спрощена процесуальна форма провадження у справі про адміністративне правопорушення, звичайна процесуальна форма провадження у справі про адміністративне правопорушення, ускладнена процесуальна форма провадження у справі про адміністративне правопорушення, або адміністративне розслідування, яка не має легітимного закріплення в законі. Представлені аргументи дозволяють стверджувати, що диференціації підлягає форма провадження у справах про адміністративні правопорушення, а не саме провадження. Наведені процесуальні форми провадження у справі про адміністративне правопорушення знаходять свій розвиток і деталізацію відповідно до стадій порушення справи про адміністративне правопорушення, його розгляду, оскарження та виконання винесеної постанови у справі.

Диференціація адміністративно-процесуальних форм аналізованого виду адміністративно-юрисдикційного провадження обумовлена: характером вчиненого адміністративного правопорушення визначеного законодавцем; обсягом засобів, що використовуються при здійсненні процесуальної форми адміністративного провадження та необхідних для вирішення завдань: підвищення якості провадження в адміністративній справі та забезпечення принципу законності, економії процесуальних засобів провадження в адміністративній справі за допомогою введення спрощеної форми провадження і винятковості адміністративного розслідування; тимчасовою тривалістю реалізації тієї чи іншої процесуальної форми провадження у справі про адміністративне правопорушення та питанням економії процесуальних засобів даного адміністративно-юрисдикційного провадження.

### III. ВИСНОВКИ

Адміністративне розслідування: є процесуальною формою, тобто сукупністю однорідних і взаємопов'язаних процедурно-процесуальних вимог, виражених в нормативно-правових актах, що пред'являються до учасників процесу для досягнення певного матеріально-правового результату; являє собою ускладнену форму провадження у справі про адміністративне правопорушення, що розвивається відповідно до стадій провадження. Ураховуючи, що Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані

не в автоматичному режимі у розділі VIII “Особливості оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення, відповідальність за яке передбачена статтею 124 КупАП” не має розпису за стадіями провадження доцільно вказати, що зазначена діяльність здійснюється в ході адміністративного розслідування, яке проводиться відповідно до КУпАП та інших Законів України, що визначають процесуальну діяльність органів спеціальної компетенції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Самбор Н. А. Административное расследование: вопросы применения в законодательстве Украины и Российской Федерации. *Административное право и процесс*. 2014. № 4. С. 72-76.
- [2] Остапенко О. І. Право захисту на стадії порушення справи про військові адміністративні правопорушення. *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 143-149.
- [3] Завальний М. В. Порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування. *Університетські наукові записки*. 2009. № 4. С. 160-165.
- [4] Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>.
- [5] Живицька Л. І. Стадії провадження справ про адміністративні правопорушення при їх розгляді різними державними органами. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2012. № 6. С. 161-167.
- [6] Миколенко О. І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018 № 29. С. 50-56.
- [7] Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 180-195. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-pomeriv/2-4-2013>.
- [8] Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. 100-107.
- [9] Комісаров С. А. Стадії проваджень у справах про забезпечення публічного порядку: особливості в умовах АТО. *Актуальні проблеми держави і права* 2018 № 80. С. 89-94.
- [10] Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: учебник. Харьков: Национальный университет внутренних дел, 2001. 258 с.