

**ПОПЕРЕДНЄ РОЗСЛІДУВАННЯ СПРАВИ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ВЧИНЕНЕ
У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ І ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН
PRE-TRIAL HEARING OF BUSINESS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCE,
ACCOMPLISHED IN THE FIELD OF TURN OF DRUGS FACILITIES AND PSYCHOTROPIC**

Небеська М.С.,

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності Луганського державного
університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*

Аналізуються наукові підходи щодо дослідження початкової стадії адміністративно-деліктного провадження; висловлюються авторські пропозиції щодо формування процесуальної частини проекту КУпАП; приділяється увага визначенню етапів стадії попереднього розслідування справи про адміністративне правопорушення.

Ключові слова: наркотичні засоби, психотропні речовини, адміністративно-деліктне провадження, попереднє адміністративне розслідування, стадія провадження.

Анализируются научные подходы в исследовании начальной стадии административно-деликтного производства; высказываются авторские предложения по реформированию процессуальной части проекта КУоАП; уделяется внимание определению этапов стадии предварительного расследования дела об административном правонарушении.

Ключевые слова: наркотические средства, психотропные вещества, административно-деликтное производство, предварительное административное расследование, стадия производства.

The scientific approach in the investigation of the preliminary stage in the administrative offence proceedings is analyzed, author's propositions to reform the processual part of the project of the Code of Ukraine about Administrative Offences are expressed, and the attention is paid to the definition stages of preliminary investigation of cases about administrative offence.

Key words: drugs, psychotrops, administrative offence proceedings, preliminary administrative investigation, stage of proceedings.

Постановка проблеми. Зловживання наркотичними засобами та психотропними речовинами в Україні набуло рис великомасштабного асоціального явища. Темпи його поширення близькі до епідемічних. І незважаючи на те, що на офіційному обліку в Україні перебуває близько 150 тис. споживачів наркотиків, за експертними оцінками це число стабільно збільшується на 10 тис. осіб щорічно.

Одним із факторів, що сприяє розповсюдженню наркоманії в Україні, є адміністративна деліктність у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Вона, як своєрідне «живильне» середовище для злочинних посягань, не дозволяє в повній мірі здійснити надійну охорону життя, здоров'я, честі та гідності особи, забезпечити виконання антинаркотичного законодавства України. Тому держава повинна створити дієвий механізм реагування на адміністративні правопорушення у сфері наркообігу, який би гарантував оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних суб'єктів і одночасно виключав будь-які прояви беззаконня та свавілля стосовно фізичних і юридичних осіб.

Дослідження, в яких започатковано розв'язання зазначеної проблематики. Серед заходів адміністративного впливу, за допомогою яких можна досягти зазначеної мети у сфері наркообігу, особливе місце посідає адміністративна відповідальність. Саме через неї держава може виявити свою негативну оцінку щодо здійсненого протиправного діяння та ефективно вплинути на стан поширення наркоделіктності. Правники (Бережної А.В. [1], Голосніченко І.П. [2], Золотарьова Н.І. [3], Леґецький М.П. [4], Сорока Л.В. [5] та ін.) неодноразово звертали увагу на такі властивості адміністративної відповідальності та пропонували якнайширше використовувати її примусовий потенціал у боротьбі з наркоделіктністю.

Виділення невирішеної частини загальної проблеми. Ефективність примусового потенціалу адміністративної відповідальності у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин проявляється під час накладення на фізичних осіб адміністративних стягнень. За допомогою останніх можуть досить суттєво обмежуватися права окремих деліквентів. Тому у таких випадках дуже важливо забезпечувати застосування кожного адміністративного стягнення у точній відповідності до вимог чинного законодавства України. Реалізувати ж зазначене завдання можливо лише під час здійснення адміністративно-деліктного провадження.

Як і будь-яка процесуальна діяльність, провадження у справах про адміністративні правопорушення має проходити відповідні фази розвитку. В адміністративно-правовій науці їх прийнято називати стадіями [6, с. 272]. Окремі із них навіть одержали нормативне закріплення у чинному КУпАП. Проте адміністративно-юрисдикційна практика засвідчила, що такий підхід виявився паліативним (половинчатим), оскільки потрібно було всю структурну побудову його процесуальної частини визначити з урахуванням наявності всіх стадій адміністративно-деліктного провадження. Тобто всі структурні підрозділи процесуальної частини КУпАП, крім загальних питань, мали змістовно характеризувати кожен із стадій адміністративно-деліктного провадження і навіть мати таку саму назву як і відповідна стадія. Компетентним органам у такому випадку був би вказаний законодавчий орієнтир щодо здійснення відповідних процесуальних і процедурних дій на тій чи іншій стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Зазначений підхід, на наш погляд, доцільно застосувати при опрацюванні процесуальної частини проекту

Кодексу України про адміністративні проступки. Це дозволить дещо покращити його логічну побудову, вирішити окремі питання, які чинним КУпАП на сьогоднішній час не врегульовано, зробити зазначений нормативний акт зручним для користування, нарешті чітко в законодавстві визначити зміст та назви для кожної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Мета статті. Слід акцентувати увагу на тому, що представниками адміністративно-правової науки вже запропоновано різні варіанти структурної побудови та змістовного наповнення процесуальної частини проекту КУпАП. Проте, незважаючи навіть на численні наукові розробки з указаної проблематики, до цих пір ще не припинилися дискусії з приводу законодавчого визначення назви та змісту першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Особливої актуальності вирішення означеного питання набуває для практики правового регулювання адміністративно-деліктного провадження у сфері наркообігу, оскільки поза межами його унормування законодавець залишає значну кількість процесуальних і процедурних дій та створює передумови для використання інституту аналогії в адміністративно-деліктному процесі. Враховуючи наведене, у даній статті автор спробує узагальнити все те цінне, що було висвітлено на сторінках юридичної літератури з досліджуваної проблеми, та репрезентувати власний підхід щодо її вирішення.

Виклад основного матеріалу. Питання з'ясування сутності та визначення змісту початкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення були предметом наукового інтересу багатьох вчених-адміністративістів. Так, наприклад, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко, досліджуючи особливості адміністративного процесу, дійшли висновку, що першою стадією адміністративно-деліктного провадження є порушення справи про адміністративне правопорушення [7, с. 166].

На погляд Ю.А. Ведернікова та В.К. Шкарупи [8, с. 169], у зазначеному провадженні перша стадія повинна мати назву «Адміністративне розслідування», а порушення справи про адміністративне правопорушення є лише одним із її етапів.

Подібної думки дотримується також і І.А. Каргузова, яка зазначає, що порушення справи про адміністративне правопорушення буде виступати самостійною стадією лише у тому випадку, коли воно процесуально оформлено постановою прокурора про порушення даної справи. У випадку ж відсутності такої постанови, порушення справи є етапом стадії адміністративного розслідування [6, с. 272].

Власну позицію щодо визначення назви початкової стадії адміністративно-деліктного провадження обґрунтовувала також О.М. Якуба. Вона вважала, що ще до розгляду справи про правопорушення та винесення постанови про накладення адміністративного стягнення, процесуальні відносини учасників провадження проходять розвиток на таких стадіях, як: 1) виявлення факту правопорушення та складання протоколу (акту) про порушення; 2) розгляд протоколу (акту) та прийняття рішення про порушення адміністративної справи або про відмову в порушенні такої справи. При цьому вчена наголошувала, що у випадках, коли виявлення правопорушення не співпадає зі встановленням особи-правопорушника, виникає самостійна стадія адміністративного провадження, яка полягає у встановленні винної особи [9, с. 184-185].

Доцільно відзначити, що в теорії адміністративного права висловлювались й інші пропозиції з аналізованого питання. Своєю оригінальністю відзначається, наприклад, підхід Л.В. Ковалю. Правник стверджує, що провадження в справах про адміністративні правопорушення має не стадії, а процедури, і першою із них є адміністративне розслідування за фактом проступку та порушен-

ня справи про адміністративне правопорушення [10, с. 164].

Інший вчений-адміністративіст, А.П. Ключніченко, висловлювався за необхідність зведення кількості послідовних етапів, які називав стадіями провадження, до чотирьох процесуальних комплексів. Перший комплекс, на погляд автора, повинен мати назву – «Первинні процесуальні дії, що забезпечують розгляд і вирішення справи по суті» [11, с. 76].

З наведеного вище видно, що більшість учених-адміністративістів початкову стадію адміністративно-деліктного провадження називає або адміністративним розслідуванням, або порушенням справи про адміністративний проступок, або поєднує ці дві назви.

На думку А.Т. Комзюка, указані варіанти назви першої стадії взагалі викликають заперечення. Насамперед, зазначає правник, термін «розслідування» має певне криміналістичне забарвлення, його використання є зручним, але не зовсім коректним. До того ж, розслідувати справу неможливо, якщо її не порушено. Що ж стосується другої назви, то вона, як здається, дещо незавершена, оскільки тільки порушенням справи не можна досягти завдань цієї стадії. Початкову стадію адміністративно-деліктного провадження, вважає А.Т. Комзюк, слід назвати «порушення справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин», адже «розслідування», яке відстоюють деякі автори, полягає саме в попередньому з'ясуванні обставин справи [12, с. 663].

Існування такої самостійної стадії, як адміністративне розслідування, не визнавав і А.П. Ключніченко. Він стверджував, що через спрощення процесуальних дій під час адміністративного розслідування, немає ніяких серйозних підстав для її виділення в самостійну процесуальну стадію за аналогією стадії попереднього розслідування кримінальних справ. Адміністративне провадження такої самостійної стадії не потребує, бо її існування створило б штучні перешкоди у здійсненні завдань адміністративного провадження [11, с. 87-89].

На наш погляд, не безпідставно вказаному твердженню заперечують І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський [13, с. 174-175], коли відзначають, що саме традиційне бачення в незначних деліктах відсутності суспільної небезпеки дозволяє говорити про спрощений порядок адміністративного провадження. Однак, слід мати на увазі той факт, що в чинному адміністративно-деліктному законодавстві України фактично (не юридично) більшість із цих правопорушень є кримінальними проступками, серед яких доцільно виділити правопорушення у сфері наркообігу. Останні відрізняються від злочинів лише розміром шкоди, завданої суспільним відносинам. Але у зв'язку з тим, що поняття кримінального проступку в українському законодавстві не передбачено і в юридичному відношенні вони законодавцем визначені як адміністративні правопорушення, ці делікти повинні розглядатися за правилами адміністративно-деліктного провадження. У свою чергу, це вимагає при здійсненні провадження в справах за вказаними правопорушеннями попередньому розслідуванню приділяти значної уваги, зокрема ще й тому, що суб'єктом їх вчинення в проекті КУпАП передбачається визнати юридичну особу.

Визначення сутності та назви початкової стадії адміністративно-деліктного провадження потребує, на нашу думку, урахування наступного:

по-перше, принциповим є те, що стадії мають повно й точно відображати саму процедуру адміністративно-деліктного провадження, ті окремі дії чи операції, що здійснюються в процесі реалізації адміністративно-правових норм;

по-друге, слід ураховувати, що структура провадження в справах про адміністративні правопорушення є чотирирівневою: дії – етап – стадія – провадження в

цілому [14, с. 412], що також впливає на визначення назв і сутності стадій цього провадження;

по-третє, слід мати на увазі той факт, що ще до порушення справи проводяться певні процесуальні дії зі з'ясування обставин вчиненого діяння (наприклад, здійснюється експертиза наркотичних засобів або психотропних речовин, огляд приміщень, де зберігаються такі речовини тощо);

по-четверте, на законодавчому рівні є важливим чітке закріплення співвідношення «процес – провадження – стадія», щоб не виникали колізії та дискомфорт через тісноту провадженням у структурі проваджень або, навпаки, через необмежену автономію стадії в процесі [15, с. 16]. Так, наприклад, така ситуація зараз спостерігається в чинному КУпАП. Розділ IV має назву «Провадження в справах про адміністративні правопорушення», а розділ V – «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень». Проте назва останнього розділу це по суті стадія адміністративно-деліктного провадження, яка повинна була б бути включена в якості глави до розділу IV КУпАП. Однак і Розділ V, у якому визначається порядок виконання постанов по кожному із адміністративних стягнень, складається з 10 глав, 9 із яких названі провадженням (наприклад, глава 27 КУпАП – «Провадження по виконанню постанови про накладення штрафу» та ін.). Таким чином виходить, що стадія поглинає провадження, хоча це насправді є лише особливістю виконання тієї чи іншої постанови про накладення адміністративного стягнення;

по-п'яте, назва першої стадії повинна бути обумовлена й законодавчим визначенням кола осіб, яким надано право здійснювати на ній відповідні процесуальні дії (наприклад, назва початкової стадії адміністративно-де-

ліктного провадження, на наш погляд, не повинна відображати лише адміністративний порядок її здійснення, оскільки законодавством України також і прокурору надано повноваження на проведення відповідних процесуальних дій на цій стадії).

Отже, враховуючи наведені аргументи та наукові точки зору з цього питання, можна дійти висновку, що початкова стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення повинна називатися «Попереднє розслідування справи про адміністративне правопорушення». Така назва, на наш погляд, є найбільш прийнятною для закріплення в адміністративно-деліктному законодавстві України, оскільки вона поєднує всі процесуальні та процедурні дії, які здійснюються до розгляду справи по суті.

Особливість же реалізації указаної стадії у сфері наркообігу найбільш повно виявляється при послідовному виконанні таких чотирьох її етапів: 1) порушення провадження за фактом вчиненого протиправного діяння у сфері наркообігу; 2) з'ясування фактичних обставин вчиненого протиправного діяння; 3) порушення справи про адміністративне правопорушення за ст.ст. 44, 1061 або 1062 КУпАП; 4) направлення матеріалів справи для розгляду за підвідомчістю.

Висновок дослідження. Підсумовуючи наведене, зазначимо, що представниками адміністративно-правової науки мають бути запропоновані дійсно обґрунтовані підходи щодо розуміння сутності всіх структурних елементів провадження у справах про адміністративні правопорушення та в цілому указаного процесуального інституту. Від цього залежатиме ефективність розроблення нормативних положень адміністративно-деліктного законодавства України та практики реалізації його нормативних приписів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бережной А.В. Визначення об'єкта адміністративних правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин / А.В. Бережной // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2003. – № 1. – С. 21-31.
2. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): навч. посіб. / [за заг. ред. д.ю.н., професора І.П. Голосніченка]. – К.: КІВС, 2003. – 112 с.
3. Золотарьова Н. Проблеми вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює протидію незаконному обігу наркотиків / Н. Золотарьова // Право України. – 2002. – № 9. – С. 95-99.
4. Легецький М.П. Адміністративно-правові заходи протидії правопорушенням, вчиненим неповнолітніми, у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.П. Легецький. – Київ. – 2004. – 20 с.
5. Сорока Л.В. Адміністративна відповідальність за незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сорока Лариса Володимирівна. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України. – 2005. – 192 с.
6. Административное право Украины: Учебник / [под общей ред. С.В. Кивалова]. – Х.: «Одиссей», 2004. – 880 с.
7. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Література ЛТД, 2001. – 336 с.
8. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України: навч. посіб. / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
9. Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть): учебник / О.М. Якуба. – [для студентов юрид. институтов и фак-тов] / . – Киев: «Вища школа», 1975. – 232 с.
10. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій / Л.В. Коваль. – [для студентів юрид. вузів та факультетів]. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
11. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве / А.П. Ключниченко. – [МВД УССР, Киев. ВШ МВД УССР]. – К., 1970. – 152 с.
12. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
13. Адміністративний процес: навч. посіб. / [за заг. ред. д.ю.н., професора І.П. Голосніченка]. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
14. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
15. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М.Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15-20.