DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.16

УДК: 342.9

Євдокимов Д. А.,*аспірант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених окреслено ключові критерії, за якими слід оцінювати ефективність здійснення адміністративного розслідування поліцейськими. Доведено, що основними напрямками підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими є: удосконалення нормативної бази; підвищення рівня правосвідомості та праворозуміння населення; діяльність щодо підвищення освітнього рівня поліцейських; налагодження реальної взаємодії з населенням на засадах партнерства; тощо.

Ключові слова: ефективність, критерій, адміністративне розслідування, правове регулювання, законодавство.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых обозначены ключевые критерии, по которым следует оценивать эффективность осуществления административного расследования полицейскими. Доказано, что основными направлениями повышения эффективности осуществления административного расследования полицейскими являются: совершенствование нормативной базы; повышение уровня правосознания и правового понимания населением; деятельность по повышению образовательного уровня полицейских; налаживание реального взаимодействия с населением на принципах партнерства; и т.д.

Ключевые слова: эффективность, критерий, административное расследование, правовое регулирование, законодательство.

Актуальність теми. Низька ефективність діяльності правоохоронних органів є свідченням того, що держава не в змозі належним чином забезпечити та гарантувати людям їх права, захистити від протиправних посягань. Суттєві, кардинальні зміни в механізмі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, можуть взагалі «знищити» і без того проблемну сферу діяльності органів держави, а поетапне вдосконалення нормативного та правозастосовного підґрунтя для кожної окремої стадії або етапу провадження є ефективним засобом на шляху до створення якісної системи протидії правопорушенням та притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. Все це вказує на необхідність підвищення ефективності окремих стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. А починати необхідно саме з першої, початкової стадії – адміністративного розслідування.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із оцінюванням ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими у своїх наукових працях розглядали: С.М. Алфьоров, О.І. Безпалова, С.С. Гнатюк, О.В. Джафарова, М.В. Завальний, М.В. Ковалів, С.Ф. Константинів, О.А. Сокурєнко, О.А. Таньчук, В.А. Троян та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, недостатньо опрацьованими є напрямки підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими.

Саме тому метою статті є: опрацювати напрямки підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що під ефективністю адміністративного розслідування в науковій літературі розуміють сукупність та співвідношення таких показників, як повнота встановлення та фіксації усіх без виключення обставин, що мають відношення до вчиненого діяння; чіткість нормативного врегулювання кожного механізму, що забезпечує виконання усіх необхідних дій, а також досягнення поставлених цілей, що проявляється у швидкому та повному з'ясуванні обставин справи. Так, критеріями ефективності адміністративного розслідування варто виділити: досягнення результату, дотримання процедури, забезпечення прав і свобод громадян, рівень часових витрат, а також кількість задіяних ресурсів для досягнення поставленої мети. Кожен із зазначених критеріїв по суті є своєрідними завданнями адміністративного розслідування. Рівень їх досягнення і варто враховувати як кількісний показник ефективності діяльності. Також варто додати, що до критеріїв ефективності адміністративного розслідування необхідно віднести і ефективність нормативно правового регулювання вказаної сфери.

Досягнення результату адміністративного розслідування полягає у тому, що уповноваженні органи отримують та фіксують усю необхідну інформацію, яка має значення для подальшого провадження в справах про адміністративні правопорушення. Тобто в нашому випадку досягнення результату являє собою завжди позитивний показник. Відсутність необхідної повноти інформації є негативним результатом і не може оцінюватися як критерій якості діяльності. В цьому випадку варто шляхом продовження реалізації завдань даної стадії домогтися отримання позитивного результату, на якому в подальшому може ґрунтуватися діяльність уповноваженого розглядати справу. Даний критерій оцінюється виключно в рамках таких показників як: досягнуто мету в повному обсязі, в достатньому, в мінімальному та не досягнуто мети взагалі.

З огляду на зміст адміністративного розслідування, ефективним його можливо називати в тому випадку, коли досягнення результатів відповідає першим двом показникам – мету досягнуто в повному чи достатньому обсязі. В інших випадках, про ефективність, як позитивний показник, вести мову не можна.

Будь-яка нормативно-врегульована діяльність повинна відповідати такому критерію як законність. Тобто суворе й неухильне дотримання усіма суб'єктами права існуючих у державі законів та заснованих на них підзаконних нормативних актів є головною характеристикою законності [1,

с. 408; 2, с. 118]. Виділяючи даний критерій ефективності, то як показник варто враховувати відсутність порушень норм, що визначають процедуру адміністративного розслідування. Тобто чим менша кількість порушень вимог законодавства під час адміністративного розслідування, тим ефективнішою можна вважати цю діяльність.

З критерієм законності дуже тісно пов'язаний такий критерій як забезпечення прав і свобод людини. З одного боку, можна говорити, що дотримання законності в свою чергу і забезпечує права і свободи людини. Однак, на нашу думку, варто окремо виділити цей критерій через те, що сучасна діяльність органів державної влади характеризується як сервісна, і оцінка ефективності, за прикладом Національної поліції, здійснюється шляхом визначення рівня довіри населення. Тому в контексті законності варто окремо виділяти забезпечення та непорушність прав і свобод людини.

І останніми, але не менш важливими критеріями ефективності адміністративного розслідування варто виділити витрати часу та інших ресурсів, в тому числі і кількість задіяних працівників того чи іншого підрозділу. Дуже доречним стає використання досвіду науковців-економістів, які ефективність поєднують із рівнем витрачених ресурсів. Рівень витрат у зворотній пропорційності впливає на рівень ефективності, тобто чим менше витрат знадобилося на досягнення поставленої цілі, тим ефективнішою можна вважати діяльність.

Як вказувалося вище, ефективність комплексного явища залежить від рівня ефективності кожного його елемента. Так звертаючись до структури адміністративного розслідування варто зупинитися на кожному з його елементів і шляхах підвищення їх ефективності.

Із ґрунтового аналізу проведеного дослідження сутності та змісту адміністративного розслідування, серед ключових етапів або фаз адміністративного розслідування варто виділяти: процес виявлення та припинення адміністративного правопорушення, з'ясування та фіксація усіх обставин виявленого порушення; складання відповідних процесуальних документів; здійснення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і, наостанок, передання матеріалів за належністю.

Звертаючись до думки М.В. Завального щодо первинної стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення варто погодитись із тим, що проблематики її визначення є досить актуальною, адже законодавство її не визначає, а погляди науковців різняться. Так першою стадією провадження автор вважає порушення справи про адміністративне правопорушення [3]. Однак, варто дещо зауважити з цього приводу. Порушення справи про правопорушення має місце лише в тому випадку, коли правопорушення наявне як таке. Визначення наявності або відсутності самого факту правопорушення відбувається в процесі встановлення обставин, повної картини діяння. Тому початковою стадією провадження все ж таки варто вважати саме адміністративне розслідування, яке в свою чергу містить етап порушення справи.

Початковим етапом адміністративного розслідування варто вважати першочергове з'ясування інформації про існування самого факту події. Так, інформація про адміністративне правопорушення до уповноваженого

органу може надходити від громадян або юридичних осіб, від інших органів державної влади, а також події можуть бути самостійно виявленні. Проблематикою даного етапу, що впливає на ефективність (її в даному випадку також можна розглядати як співвідношення кількості отриманих повідомлень із складеними протоколами або постановами) є те, що громадськість найчастіше вимагає від уповноважених органів швидкого реагування та обов'язкового притягнення «винної» особи до відповідальності. На жаль, правосвідомість нашого суспільства знаходиться на вкрай низькому рівні, хоча саме суспільство вважає зовсім інакше, що стає на заваді правоохоронним органам повноцінно реалізовувати покладені на них повноваження у сфері і адміністративного розслідування в тому числі. Наприклад, в ситуаціях, де на думку громадянина вбачається адміністративне правопорушення, насправді може і зовсім не бути протиправних діянь. Тому такі розбіжності в розумінні правових явищ та співставленні їх із дійсністю є однією з проблем, які можуть знижувати ефективність адміністративного провадження взагалі.

Найкращим шляхом подолання непорозуміннь між населенням та правоохоронними органами має бути систематична спільна діяльність в освітній та просвітницькій сферах. Діяльність, що дасть змогу населенню більш точно розуміти закони та дивитися на речі реально.

Крім цього, процес реагування на повідомлення про події органами Національної поліції є недосконалим. Так норми щодо рекомендованого часу прибуття на місце події у разі отримання інформації про правопорушення визначені в Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України виступають найчастіше наріжним каменем для поліцейських. Так, у межах міста встановлено, що час прибуття повинен бути не більше 7 хвилин [4]. На практиці, такий час не завжди реально відтворити, що стає підставою для проведення службових розслідувань стосовно працівників поліції. Відтак, поліцейські, які отримали повідомлення першочергово замислюються не над тим, як надати допомогу громадянам, припинити правопорушення, а над тим, як вчасно поставити відмітку про прибуття в планшетному пристрої в системі «Інформаційний портал Національної поліції».

Також в контексті ефективного використання сил та засобів Національної поліції варто звернути увагу на те, що ті технічні засоби, якими укомплектовані підрозділи поліції не завжди наявні у поліцейських. Так, навіть вищевказана Інструкція визначає в п. 3 розділу XII можливість того, що пристрій може бути відсутній. Отож, говорячи про підвищення ефективності діяльності варто звертати увагу і на якість матеріально-технічного забезпечення поліцейських.

Звертаючись до сутності самого адміністративного розслідування та підтримуючи точки зору різних науковців варто зазначити, що адміністративне розслідування являє собою комплекс процесуальних дій, які проводяться в певній послідовності на певних етапах. Тому шляхи підвищення ефективності будуть безпосередньо спрямовані на удосконалення та підвищення ефективності кожної окремої процесуальної дії чи комплексу таких дій.

Доречно розділити увесь комплекс процесуальних дій на декілька етапів, серед яких варто виділити: збирання інформації та її аналіз, фіксація отриманих даних, подальше передання зібраної інформації до уповноваженого органу для його розгляду, а також проведення дій, що забезпечать розгляд.

Процес розслідування як і в кримінальному провадженні починається із збирання необхідної інформації, що має відношення до події – доказів. Відповідно до КУпАП доказами є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [5]. Поліцейські відповідно до законодавства України вправі проводити певні дії для отримання такої інформації. Так, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські можуть здійснювати поліцейські заходи, які є механізмами здійснення адміністративного розслідування. Перевірка документів та поверхневий огляд найчастіше є тими превентивними заходами, що необхідно здійснювати обов'язково у випадку вчинення адміністративного правопорушення.

Так, перевірка документів може здійснюватися поліцейським за наявності певних підстав. Однак перелік таких підстав є досить абстрактним та базується здебільшого на суб'єктивних фактах. Тому найчастіше проблемою для поліцейського є ефективне здійснення цього превентивного заходу з огляду на дві речі: по-перше, те, що особа не завжди має бажання пред'являти документи, а по-друге, те, що відсутність документів у особи взагалі ставить в безвихідну ситуацію поліцейських. З одного боку, коли ситуація зрозуміла та особи не проти проведення усіх процесуальних дій, то перевірка документів не викликає труднощів. Натомість в ситуаціях, коли порушник або свідки відмовляються пред'являти документи або не мають їх, то реальних дієвих механізмів та алгоритмів діяльності поліцейських наразі не існує. Хоча КУпАП передбачає можливість затримання особи для встановлення особистості, але не більше ніж на 3 години. За цей час найчастіше ідентифікувати особу майже не можливо. Варто погодитись із О.Ю. Процьких, який стверджує, що встановлення осіб, які наділені додатковими спеціальними ознаками, потребує отримання поліцією додаткової інформації про таку особу, а це вимагає створення ефективного механізму оперативного отримання необхідної інформації. Цей механізм має включати наявність технічних можливостей доступу до джерел такої інформації, реєстрів правоохоронних органів, інших публічних органів та установ, комунікативних мереж тощо. Наступним необхідним кроком є розробка нормативно закріплених методологічних основ щодо позитивного вирішення питань встановлення особи як сукупності алгоритму дій і тактики діяльності поліції з урахуванням типових ситуацій [6, с. 131].

Одним з таких механізмів є запропоновані М.О. Тучаком положення щодо удосконалення нормативного регулювання доставлення правопорушника. Серед цілей доставлення автор пропонує виділити і встановлення особи [7]. Однак автор, так само не вказує на механізми здійснення останнього. Як шлях підвищення ефективності діяльності поліції в тому

числі під час адміністративного розслідування пропонуємо створення єдиної інформаційно-довідкової бази даних правоохоронних органів, де міститиметься максимальна кількість відомостей про дані осіб та відомості про них. Крім цього, давно ведеться мова про можливість користування даними міграційної та паспортної служби, де наявні фотознімки осіб.

В одній із європейських країн існує практика затримання особи для встановлення особи аж до 30 діб. Чи можна говорити, що такий термін є виправданим? З одного боку авжеж ні, адже цей строк може перевищувати строк адміністративного арешту як виду стягнення. Однак такий тривалий термін майже виключає ситуації, коли не має можливості встановити або особа перешкоджає встановленню її особистості. В людини немає бажання такий довгий строк перебувати під вартою, тому ініціатива щодо встановлення її особистості переходить саме до тієї особи. В Україні в той же час немає спеціально обладнаних місць, де можна було б утримувати затриманих осіб.

Наступною перепорою на шляху дієвого та ефективного адміністративного розслідування є відсутність реальних механізмів примушення громадян виконувати ті обов'язки, які прямо передбачені в законодавстві. Так, наприклад, ч. 5 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що при здійсненні поверхневої перевірки поліцейський має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону. Крім того, ч. 6 цієї ж статті передбачає обов'язок особи самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу [8]. Однак, в реаліях сьогодення жодна особа не погоджується виконувати передбачені цим законом обов'язки, а жоден поліцейський в цей же час не наважується самостійно відкрити двері та кришку багажнику, адже дані дії підпадають під поняття обшуку, а не поверхневої перевірки. Шляхом усунення такої складності є впровадження відповідальності за невиконання обов'язків передбачених законами України.

Висновок. Таким чином, узагальнюючи усе викладене можна дійти висновку, що усі шляхи підвищення ефективності можна розподілити на певні групи. Серед них варто виділити: шляхи удосконалення нормативної бази; заходи підвищення рівня правосвідомості та праворозуміння населення; діяльність щодо підвищення освітнього рівня поліцейських; налагодження реальної взаємодії на засадах партнерства; удосконалення або запровадження саме механізмів здійснення тієї чи іншої діяльності, що вже передбачена законом; належний рівень матеріально-технічного забезпечення. Це головні із напрямів удосконалення діяльності щодо провадження адміністративного розслідування. Також варто підкреслити, що наявність такої великої кількості проблемних та ускладнюючих моментів є підставою говорити саме про системний підхід до підвищення якості та результативності адміністративного розслідування. Поряд із цим не можна забувати і про комплексність поняття ефективності адміністративного розслідування, яке складається з декількох складових, що відповідають критеріям ефективності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин та ін.; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 767 с.
2. Шай Р. Я. Правопорядок и законность как признаки правового государства. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2014. № 801 (2). С. 115-120.
3. Завальний М. В. Порухення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування. Університетські наукові записки. 2009. № 4. С. 160-165.
4. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України: наказ МВС України від 27.04.2020 № 357 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X.
6. Процких О.Ю. Питання встановлення особи в діяльності Національної поліції України. Право і безпека. 2015. № 2 (57). С. 126-132
7. Тучак М.О. Щодо вдосконалення законодавства про застосування заходів примусу. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-2/doc/3/01.pdf>
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII.

D. Yevdokymov

WAYS TO INCREASE THE EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE INVESTIGATIONS BY POLICE

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, outlines the key criteria by which to assess the effectiveness of administrative investigations by police. It is proved that the main directions of increasing the efficiency of the administrative investigation by the police are: improving the regulatory framework; raising the level of legal awareness and legal understanding of the population; activities to improve the educational level of police officers; establishing real interaction with the population on the basis of partnership; etc.

Keywords: *efficiency, criterion, administrative investigation, legal regulation, legislation.*