

Передавання матеріалів

для застосування адміністративного стягнення або інших заходів впливу як додаткове рішення дослідчого кримінального процесу



О. Д. Квашук
керуючий партнер Адвокатського об'єднання
«Андрій М'який і партнери»

Досліджена актуальна для теорії і практики проблема прийняття рішення про відмову у порушенні кримінальної справи з передаванням матеріалів для застосування адміністративного стягнення або інших заходів впливу.

Ключові слова: рішення, кримінальна справа, відмова, заходи адміністративного стягнення, інші заходи впливу.

Исследуется актуальная для теории и практики проблема принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела с передачей материалов для применения мер административного взыскания или иных мер влияния.

Ключевые слова: решение, уголовное дело, отказ, меры административного взыскания, иные меры влияния.

Actual theoretical and practical problem of making the decision about denial of starting the criminal case with transferring the materials to bring to administrative responsibility or for using other measures of leverage is researched.

Keywords: *decision, criminal case, denial, measures of administrative responsibility, other measures of leverage.*

У випадку наявності обставин, передбачених ч. 1 ст. 6 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК), органи посадова особа, яка здійснює перевірку заяви або повідомлення про злочин, відмовляють у порушенні кримінальної справи, що часто обумовлюється відсутністю ознак, які індивідуалізують злочин серед суміжних вчинків (наприклад, характер та розмір шкоди у службових злочинах, розмір викраденого у злочинах проти власності тощо). Правові наслідки вчинення порушень ґрунтуються на відмінності ступеня їх шкідливості для суспільних відносин, що обумовлює розмежування різних видів правопорушень та інтенсивність реагування держави на факт їх вчинення. Закон зобов'язує прокурора, слідчого та орган дізнання реагувати на виявлені проступки направленням заяви або повідомлення до суб'єкта, до юрисдикції якого належить провадження у справах про відповідний вид правопорушень.

Проблема реагування слідчими і прокурорами на інші правопорушення в порядку ч. 2 ст. 99 КПК полягає у тому, що така діяльність не є для них основною. Тому на практиці нерідко трапляються випадки nereагування або недостатнього реагування на адміністративні та інші правопорушення у разі прийняття рішення про відмову у порушенні кримінальної справи. Це, в свою чергу, призводить до повторного вчинення особами, щодо яких було відмовлено у порушенні справи, інших, більш тяжких, правопорушень.

Проблеми реагування на інші правопорушення у разі відмови у порушенні кримінальної справи були предметом

наукових досліджень. Зокрема, їм присвятили свої роботи такі вітчизняні вчені, як А. Я. Дубинський, В. С. Зеленецький, О. Р. Михайленко, Д. П. Письменний та ін. Однак у роботах, виданих раніше цими та іншими ученими, мова йшла про загальні проблеми відмови у порушенні кримінальної справи. Проблеми ж, пов'язані із застосуванням ч. 2 ст. 99 КПК, не знайшли належного висвітлення у науковій літературі.

З метою надання рекомендацій щодо вдосконалення практики застосування органами дізнання, слідчими, прокурорами ч. 2 ст. 99 КПК у межах цієї статті треба вирішити такі завдання: 1) проаналізувати практику застосування ч. 2 ст. 99 КПК; 2) виявити причини неефективного застосування даної норми права; 3) сформулювати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання підстав і порядку реагування на інші правопорушення у разі відмови у порушенні кримінальної справи.

Процесуальна специфіка рішення, передбаченого ч. 2 ст. 99 КПК, пов'язана з тим, що воно відображає ґносеологічний та правовий наслідок висновку про відсутність складу злочину в діянні, досліджуваному в дослідному кримінальному процесі, та наявності ознак проступку, що є суміжним із злочином. Це обумовлює надіслання джерела інформації про діяння до органу або посадової особи, які уповноважені застосовувати відповідні норми трудового, адміністративного, фінансового права, зокрема шляхом застосування певних заходів стягнення. У цьому випадку «належний» суб'єкт не наділений кримінально-процесуальною компетенцією. Прийняття такого процесуального рішення та звернення його до виконання створює юридичний факт, який детермінує виникнення в адресата обов'язку розглянути заяву та вжити відповідних заходів. Слід відзначити, що негативні матеріально-пра-

вові відносини, на встановлення та реалізацію яких спрямоване досліджуване рішення, не змінюються та не припиняють свого існування.

За змістом частини 2 статті 99 КПК, якщо в результаті перевірки заяви чи повідомлення, що надійшли, не встановлено підстав до порушення кримінальної справи, але матеріали перевірки містять дані про наявність у діянні особи адміністративного або дисциплінарного проступку чи іншого порушення громадського порядку, прокурор, слідчий, орган дізнання, суддя вправі, відмовивши в порушенні кримінальної справи, надіслати заяву або повідомлення на розгляд громадській організації, службі у справах дітей, трудовому колективу або власнику підприємства, установи, організації чи уповноваженому ним органу для вжиття відповідних заходів впливу або передати матеріали для застосування в установленому порядку заходів адміністративного стягнення.

Підстава досліджуваного процесуального рішення містить у своїй структурі взаємопов'язані та взаємообумовлені елементи фактичного й правового характеру. Тому необхідно встановити, що дані, отриманими під час перевірки заяви або повідомлення про злочин, достовірно підтверджується факт вчинення конкретного діяння та причетності до нього певної особи. На цій основі, досліджуючи суттєві сторони діяння у їх правовому значенні, особа, яка проводить перевірку, робить достовірний висновок про те, що воно не може визнаватися злочинним, оскільки в ньому відсутні ознаки, передбачені відповідною нормою кримінального закону, що визначають його злочинну сутність. Наведене служить основою для переконання в тому, що у порушенні кримінальної справи щодо особи слід відмовити. Поряд з цим, в діянні наявні ознаки іншого виду правопорушення, передбаченого відповідним нормативним актом.

Отже, процесуальною умовою направлення заяви або повідомлення для вжиття вказаних заходів слід вважати прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи щодо конкретної особи. На це націлює і закон безпосередньо.

У дослідчому кримінальному процесі можуть бути отримані дані і про вчинення інших проступків.

До предмета пізнання особи, яка приймає рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, обов'язково входять ознаки суб'єкта, якому слід направити заяву (повідомлення). Це встановлюється на основі дослідження характеру вчиненого діяння, компетенції органів (осіб), до відання яких воно належить, а також процедури притягнення особи до юридичної відповідальності відповідного виду. Враховуючи сферу суспільних відносин, на які може посягати правопорушення, йдеться про реальне існування у рамках дослідчого провадження адміністративно-правового (і процесуального), трудового, фінансового тощо об'єкта пізнання.

Отже, до структури знань особи, яка приймає досліджуване рішення, входять предмети правового регулювання різних галузей права та джерела їх норм. Так, склад адміністративного правопорушення, строки накладення адміністративного стягнення та порядок притягнення до адміністративної відповідальності передбачені Особливою частиною Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення складається із чотирьох стадій: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення у справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови у справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Стадія порушення справи про адміністративне правопорушення полягає в складенні протоколу особою, уповноваженою на те, або представником громадського формування [1, с. 223-224]. Про вчинення переважної кількості цих проступків уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації складається протокол (ч. 1 ст. 254 Кодексу України про адміністративні правопорушення – КУпАП), який надсилається органіві (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (ст. 257КУпАП). Це положення слід враховувати прокурору, слідчому або органу дізнання, які приймають відповідне рішення, та надсилати матеріали саме особі, яка вправі скласти протокол про відповідне правопорушення. Предмети відання таких осіб визначені ст. 255 КУпАП.

Слід підкреслити, що у деяких випадках, слідчий, особа, яка проводить дізнання, прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури зобов'язані самі скласти протоколи про адміністративні правопорушення, а тому не вправі у відповідних випадках надсилати матеріали іншим посадовим особам. Сказане обумовлює і зміст прийнятого додаткового рішення, наприклад, «притягнути до адміністративної відповідальності та скласти протокол про вчинення певною особою правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 44 КУпАП». Копія протоколу додається до матеріалів дослідчої перевірки. Таким шляхом йде проаналізована нами практика. Поряд з цим, викликає заперечення відсутність у матеріалах документів про направлення складеного протоколу до органу, який уповноважений його розглядати (у даному випадку – суд), а також копії рішення, прийнятого за протоколом. Про це свідчать дані 100 відсотків вивчених нами матеріалів.

Поняття дисциплінарного проступку та правові наслідки його вчинення належать до предмета правового регулювання трудового та/чи адміністративного права [1, с. 196-197]. Зміст дисциплінарного проступку складає порушення (невиконання або неналежне виконання) з вини працівника трудової дисципліни [2, с. 622-625]. Порушення службових обов'язків стосовно деяких категорій працівників (державних службовців) також є підставою для застосування дисциплінарного стягнення. Законом може бути передбачено, що службовці можуть відповідати у дисциплінарному порядку і за проступки, що порочать їх як державних службовців або дискредитують органи, в яких вони працюють [1, с. 196].

За загальним правилом дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду). Загальний порядок передбачено Кодексом законів про працю України (ст. 147-1) [3]. Слід мати на увазі, що у певних галузях економіки, а також щодо певних категорій працівників передбачені особливості як щодо підстав, видів застосовуваних тут стягнень, так і порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності. Так, дисциплінарна відповідальність службовців, що реалізують свої повноваження поза межами трудового договору чи правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, дисциплінарними статутами та положеннями про дисциплінарну відповідальність, затвердженими повноважними органами [3, с. 197].

До правової підстави розглядуваного рішення належать також встановлені ознаки «іншого порушення громадського порядку». Варто відзначити, що останнім позначено спеціальний термін, який відображає об'єкт кримінально-правової та адміністративно-правової охорони,

який забезпечує обстановку нормально-го спокою і поведінку громадян, яка відповідає законам та іншим нормативним актам у різних сферах соціального спілкування [4, с. 800]. За цим об'єктом злочини та адміністративні правопорушення згруповані в окремих розділах особливих частин Кримінального кодексу України (розд. XII) та КУпАП (гл. 14). Очевидно, що посягання на громадський порядок завжди є певним видом правопорушення. Але формулювання, використане законодавцем, є алогічним, адже не всі адміністративні та дисциплінарні проступки посягають на громадський порядок. З іншого боку, очевидно, що не лише порушення громадського порядку є підставою для вжиття відповідних заходів. Вважаємо, що дане положення закону слід тлумачити як «інші правопорушення».

Кримінально-процесуальним законом передбачено, що заява або повідомлення надсилається громадській організації, службі у справах дітей, трудовому колективу або власнику підприємства, установи, організації чи уповноваженому ним органу, або відповідним органам для застосування в установленому порядку заходів адміністративного стягнення. Більшість із вказаних суб'єктів (їх представників) уповноважені на складання протоколів про вчинення адміністративного правопорушення або наділені дисциплінарною владою щодо своїх працівників. Окрім уповноважених посадових осіб державних органів, протоколи про вчинення адміністративних проступків вправі скласти особи, які не належать до державних органів чи установ. Так, власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган може скласти протокол у випадку встановлення ознак дрібного викрадення чужого майна, порушення правил виробництва, ремонту, продажу та прокату засобів вимірювальної техніки (ст. ст. 51, 179 КУпАП).

Застосування інших (окрім адміністративних) заходів має двояке значення: з одного боку, воно може ґрунтуватися на дисциплінарній владі певного суб'єкта щодо особи, яка вчинила дисциплінарний проступок, або заподіяла матеріальну шкоду, шляхом накладення стягнень або покладення матеріальної відповідальності. Однак не виключається і застосування заходів виховного, профілактичного характеру щодо осіб, які допустили порушення інших соціальних норм: моральних вимог або статутно-корпоративних положень. Логіка законодавця зрозуміла, оскільки ґрунтується на закономірностях об'єктивної реальності – у випадку залишення таких вчинків без реагування вони можуть утворити умови вчинення інших правопорушень, у тому числі злочинів. Отже, заява (повідомлення) щодо діянь, які не мають своїм наслідком юридичну відповідальність, надсилається для застосування заходів впливу у тому випадку, коли за переконанням прокурора, слідчого чи органу дізнання їх зміст повинен бути доведений до відома вказаних суб'єктів з метою попередження більш небезпечних діянь у майбутньому.

Із сказаного випливає важливе правило: надсилати на розгляд цим організаціям заяву або повідомлення про злочин можна лише у тому разі, коли діяння, про яке надійшла інформація, не тягне за собою адміністративної чи дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, залежно від характеру заходів впливу, передбачених ч. 2 ст. 99 КПК, ця норма має на увазі два види рішень: 1) про передачу заяви або повідомлення для застосування адміністративного чи дисциплінарного стягнення, а також вирішення питання про покладання на особу матеріальної відповідальності; 2) про передачу заяви або повідомлення для застосування заходів впливу, не пов'язаних із застосуванням юридичної відповідальності.

Вказане має безпосереднє практичне значення, оскільки передбачуваний захід обумовлює і обсяг документів, які передаються відповідному суб'єкту. Якщо в останньому випадку можна обмежитися передачею на розгляд заяви чи повідомлення, то в першому цього буде недостатньо.

У частині 2 статті 99 КПК йдеться про передачу самої заяви або повідомлення для вжиття відповідних заходів впливу, а матеріалів – для застосування в установленому порядку заходів адміністративного стягнення. У частині 5 статті 6 КПК говориться про направлення відповідних матеріалів органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про таке адміністративне правопорушення. Оскільки це дійсно так, то у випадку передачі заяви для вирішення питання про притягнення до юридичної відповідальності, слід передавати як саму заяву (повідомлення), так і сукупність документів, що обґрунтовують висновок про наявність ознак іншого правопорушення.

Таке рішення є юридичним фактом, яке тягне за собою обов'язковість його розгляду компетентним суб'єктом. Також варто відзначити, що право встановлювати наявність чи відсутність складу відповідного правопорушення, тобто давати фактичну та правову оцінку тому чи іншому діянню, і приймати щодо нього рішення надано лише тій особі, яка уповноважена застосовувати відповідні норми матеріального права. Це свідчить про те, що висновок прокурора, слідчого, органу дізнання про наявність ознак індивідуального правопорушення є лише вірогідним та зобов'язує утримуватися від певних вказівок щодо результатів розгляду цього питання.

Оскільки в такому випадку саме прокурор, слідчий та орган дізнання є ініціатором виникнення відповідних правовідносин, то в юридичному відношенні вони зацікавлені бути обізнаними про наслід-

ки розгляду заяви або повідомлення. На наш погляд, слід встановити місячний строк на розгляд та повідомлення про його результати.

Зміст розглядуваного процесуального рішення лише в загальних рисах визначений у нормі ч. 2 ст. 99 КПК: воно повинне містити владне волевиявлення про направлення копії заяви або повідомлення разом із копіями відповідних матеріалів для тієї чи іншої мети, а також індивідуалізувати того суб'єкта, до якого вони спрямовуються. Що стосується форми рішення, то, як нам видається, найбільш доцільним є його викладення у резолютивній частині постанови про відмову в порушенні кримінальної справи [5, с. 280]. Відповідно, мотиви, з яких прокурор, слідчий або орган дізнання дійшли висновків про необхідність прийняття розглядуваного рішення, є елементом її описово-мотивувальної частини.

Зауважимо і подвійне значення встановлення у дослідчому кримінальному процесі ознак дисциплінарного проступку чи адміністративного правопорушення. Так, постановка слідчим, прокурором чи органом дізнання питання про притягнення відповідних осіб до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності може бути пов'язана із вжиттям заходів до усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину чи іншого суспільно небезпечного діяння. В іншому випадку такі ознаки встановлюються за відсутності кримінально-правового відношення. Сказане має не лише теоретичне, а й безпосередньо практичне значення, оскільки правильне з'ясування цих характерологічних елементів, специфіки їх взаємовідношення обумовлює адекватність визначення додаткового рішення, що правомірно в даному випадку. Так, у випадку відмови в порушенні справи за фактом вчинення суспільно небезпечного діяння особою, яка не досягла одинадцятирічного віку (п. 5

ст. 6 КПК), у поданні про усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочину, необхідно поставити питання про притягнення до адміністративної відповідальності батьків або осіб, які їх замінюють, за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 184 КУпАП.

На основі проведеного в нашій статті дослідження можна зробити такі висновки: 1) орган дізнання, слідчий, прокурор відмовивши у порушенні кримінальної справи і встановивши, що у діях особи є склад адміністративного правопорушення, мають скласти протокол про адміністративне правопорушення і направити його до компетентного органу чи посадової особи, а копію протоколу і рішення за ним додати до матеріалів перевірки первинної інформації про злочин; 2) оскільки посягання на громадський порядок завжди є певним видом правопорушення, але не всі адміністративні та дисциплінарні проступки посягають на громадський порядок, то відповідне формулювання, застосоване законодавцем у ч. 2 ст. 99 КПК, слід замінити на «інші правопорушення»; 3) право встановлювати наявність чи відсутність складу відповідного правопорушення і приймати щодо нього рішення надано лише тій особі, яка уповноважена застосовувати відповідні нор-

ми матеріального права, а тому висновок прокурора, слідчого, органу дізнання про наявність ознак правопорушення є лише вірогідним та зобов'язує їх утримуватися від певних вказівок щодо результатів розгляду даного питання; 4) у ч. 2 ст. 99 КПК доцільно встановити правило, згідно з яким компетентні органи чи посадові особи зобов'язані повідомити орган дізнання, слідчого або прокурора про результати розгляду протоколу про адміністративне правопорушення, а також інших матеріалів протягом одного місяця.

Проблема реагування на інші правопорушення, виявлені під час перевірки заяви чи повідомлення про злочин, за результатами якої прийняте рішення про відмову у порушенні кримінальної справи, є важливою, а отже, такою, що потребує подальших досліджень. Останні є доцільними за такими напрямками наукових розвідок: 1) порівняльний аналіз кримінально-процесуального законодавства та інших галузей законодавства у частині регламентації реагування на правопорушення, що не є злочинами, виявлені під час перевірки інформації про злочини; 2) дослідження компетенції державних органів і посадових осіб щодо констатації факту вчинення іншого правопорушення і прийняття за ним остаточного рішення.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України: підруч. / Ю. В. Битяк, В. М., Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Ротань В. Г. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / В. Г. Ротань, І. В. Зуб, Б. С. Стичинський. – 6-те вид., доп. і перероб. – К.: А.С.К., 2006. – 976 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін.; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – К.: Концерн «Видавничий Дім «ІнЮре», 2003. – 1196 с.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / За заг. ред. В. Т. Маляренка, В. Г. Гончаренка. Вид. третє, переробл. та доп. – К.: Юрисконсульт, КНТ, 2006. – 890 с.