

## ПРОТОКОЛ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО СКЛАДАННЯ

Брайченко С.М., здобувач

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

Характеризуються зміст і форма протоколу про адміністративне правопорушення, проблеми його складання. Здійснено аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, помилок, допущених при складанні зазначених протоколів. Формулюються пропозиції щодо удосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства.

*Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративно-деліктне провадження, протокол, органи внутрішніх справ, удосконалення.*

Брайченко С.Н. ПРОТОКОЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО СОСТАВЛЕНИЯ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

Характеризуются содержание и форма протокола об административном правонарушении, проблемы его составления. Осуществлен анализ практики административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, ошибок, допущенных при составлении указанных протоколов. Формулируются предложения по усовершенствованию действующего административно-деликтного законодательства.

*Ключевые слова: административное правонарушение, административно-деликтное производство, протокол, органы внутренних дел, совершенствование.*

Brajtsenko S.M. A PROTOCOL ON AN ADMINISTRATIVE OFFENCE AND THE PROBLEMS OF ITS PREPARATION / Kharkov national university of internal affairs, Ukraine

Maintenance and form of protocol are characterized about an administrative crime, problems of his stowage. Marked, that one of the basic tasks of realization in matters about administrative crimes is providing correct norms of rights that envisage administrative responsibility. The decision of this task is carried out by establishment of actual circumstances of perfect misconduct. The most widely marked circumstances are represented in protocol about an administrative crime that must be made in accordance with the set requirements. Such accordance is checked up by the public servant of organ of administrative jurisdiction during preparation to the trial of business about an administrative crime.

Current administratively-tort legislation did not define the order of actions in the cases when record and other materials of business about an administrative crime are made by the violation of the set requirements in relation to their registration. Research practices of activity of organs of administrative jurisdiction revealed that the public servants that authorized to take shipping very rarely send such materials to the person that carried out administrative investigation, for the removal of defects, although such cases and meet.

With the aim of partial solution of this problem it was suggested to make changes in to a Code of Ukraine is about administrative crimes in relation to possibility of taking away of separate resolution (decisions) about direction of the improperly executed materials of business about an administrative crime to the subject of administrative investigation.

The requirements in relation to the stowage of protocol are analyzed and separated into three basic groups: the first group of requirements touches establishment of circumstances of fact of feasant of administrative misconduct; the second is related to fixing different circumstances, that characterize a person who is attracted to administrative responsibility; the third group of requirements touches the form of protocol.

Such type of the violations requirements in relation to registration of protocol was set on the basis of the studied materials of practice: superficial exposition of circumstances of offences; wrong establishment of face of offender, place of his work; absence of signatures and explanations of violators.

Suggestions are formulated in relation to the improvement of the previous stage of administratively-tort realization that is: expansion of obligatory circumstances and information(essential elements) that must register in protocol about an administrative crime; obligatory registration of protocol in the organ of administrative jurisdiction, that carries out previous investigation of business, and handing of his copy to the person that is attracted to responsibility, and victim; an exception of possibility of registration of business materials is without drawing up a report about an administrative crime; determination of moment and judicial order of raising action about administrative misconduct and completion of her administrative investigation.

*Key words: administrative offence, administrative tort production, the Protocol, the bodies of internal Affairs, the improvements.*

Права і свободи людини та громадянина забезпечуються спеціальним механізмом охорони та захисту, який реалізується, зокрема і через правову регламентацію провадження у справах про адміністративні проступки щодо притягнення винних у вчиненні протиправних дій до відповідальності. Саме гарантування законності процесуальних дій та визначена регламентація діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, наділених правами та обов'язками щодо

порушення та розгляду справ про адміністративні проступки, є основоположним засобом реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Проблеми адміністративно-деліктного процесу були предметом досліджень багатьох вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, О.І. Остапенка, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи та ін. Разом із тим у практичному здійсненні провадження в справах про адміністративні правопорушення все ще допускається досить багато порушень встановленої процедури, у тому числі і щодо складання процесуальних документів. Одним з основних таких документів є протокол про адміністративне правопорушення, від правильності складання якого залежить законність усіх інших процесуальних дій.

Тому **метою** цього дослідження є встановлення проблем у діяльності органів внутрішніх справ щодо складання таких протоколів та формулювання рекомендацій щодо удосконалення норм адміністративно-деліктного законодавства і правозастосовної практики.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення визначає логічну і психологічну основу всього адміністративно-деліктного провадження, чіткість, послідовність, ясність якого сприяє реалізації принципу процесуальної економії. Це зумовлено також і тим, що всі процесуальні дії на цій стадії адміністративно-деліктного провадження носять винятково правовий характер, тобто врегульовані в нормативному порядку або повинні бути врегульовані в такому порядку.

Одним з основних завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення є забезпечення правильного застосування норм права, що передбачають адміністративну відповідальність. Вирішення даного завдання здійснюється шляхом встановлення фактичних обставин вчиненого проступку. Під фактичними обставинами розуміються ті дії чи обставини, що відбулися й які необхідно вивчити для того, щоб правильно вирішити справу [1, 221]. Від цього етапу першої стадії адміністративно-деліктного провадження здебільшого залежить правильність прийнятого рішення.

Об'єкт пізнання в адміністративному розслідуванні є конкретизованим й визначеним законодавцем як фактичні дані, на основі яких встановлюється наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення, згідно зі ст.278 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2], посадова особа органу адміністративно-деліктної юрисдикції повинна перевірити, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення. Під час перевірки протоколів та інших документів суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції вирішує такі питання:

- чи повноважною посадовою особою складений протокол (ст.255) [2];
- чи дотримані вимоги закону щодо його змісту (ст.256) [2];
- чи досить повно викладені всі факти, що мають значення для вирішення справи. Перевіряються відповідність вимогам закону й інші матеріали справи.

Чинне адміністративно-деліктне законодавство не містить вказівок на те, що робити, якщо протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення складені з порушенням встановлених вимог щодо їх оформлення. Дослідження практики діяльності органів адміністративної юрисдикції виявило, що посадові особи, уповноважені розглядати справи, дуже рідко направляють матеріали про адміністративне правопорушення особі, що здійснювала адміністративне розслідування, для усунення недоліків, хоча такі випадки інколи зустрічаються. Так, із вивчених нами 352 матеріалів справ про адміністративні правопорушення, що були направлені для розгляду до суду, було встановлено, що 36 із них (більше 10%) містили неповні дані щодо обставин справи, доказів у справі та особи порушника, однак лише 12 матеріалів справ (2,9%) були направлені на додаткове розслідування та усунення недоліків.

Часткове вирішення цієї проблеми вбачається нами в необхідності внесення відповідних змін до КпАП України щодо можливості винесення окремої постанови (ухвали) про направлення неналежно оформлених матеріалів справи про адміністративне правопорушення суб'єкту адміністративного розслідування. У постанові (ухвалі) суб'єкту адміністративної юрисдикції, на

нашу думку, має бути зазначено, які порушення були допущені під час складання протоколу про адміністративне правопорушення і інших документів, які необхідно провести додаткові процесуальні дії щодо встановлення доказів (у випадку їх недостатності), які відомості про особу правопорушника повинні бути зазначені в протоколі.

Аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ показує, що пояснення були отримані під час розслідування кожного адміністративного правопорушення. При цьому 89,3% пояснень було отримано від особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, 63,7% – в очевидців правопорушення, 41,2% – у потерпілих, 9,1% – інших осіб.

Отже, для того, щоб протокол виконував свої функції, він повинен відповідати встановленим законодавством вимогам щодо його змісту та форми, дотримання яких є необхідною умовою його законності. Найбільш чітко вимоги, що стосуються змісту протоколу, сформульовані в ст.256 КпАП.

Відносно форми протоколу про адміністративне правопорушення КпАП та інші закони України чітких вказівок не містять. Проаналізувавши законодавчі норми щодо протоколу про адміністративне правопорушення, можна зробити висновок, що він має бути складений на паперовому носії інформації. При цьому чітких вказівок, що протокол складається на чистому аркуші паперу або на бланку, не дається.

Більш детально порядок складання протоколу працівниками органів внутрішніх справ наводиться в підзаконних нормативних актах, які регламентують порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в конкретному органі адміністративної юрисдикції, наприклад, в органах внутрішніх справ – це Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення [3].

Протокол про адміністративні правопорушення, на нашу думку, повинен складатися на бланках, які є документами суворої звітності і друкуватися із зазначенням серії і номера, хоча закон до цього не зобов'язує. Разом із тим це не означає, що складений на чистому аркуші паперу, у разі відсутності бланку, протокол буде визнаний недійсним. Навпаки, протокол, складений на чистому аркуші паперу з дотриманням усіх вимог закону, буде мати юридичну силу, а протокол, складений на бланку з порушенням закону, буде вважатися недійсним.

Усі вимоги щодо складання протоколу можна розділити на три основні групи. Перша група вимог стосується встановлення обставин самого факту вчинення адміністративного проступку. У протоколі при викладенні обставин правопорушення вказується число, місяць, рік, час його вчинення, суть правопорушення, які саме протиправні дії вчинила особа, яка притягається до адміністративної відповідальності. Усі ці дані мають важливе значення, їх не можна вважати лише формальністю. Уповноважена особа, яка здійснює розслідування, повинна ретельно розібратися в характері правопорушення й правильно кваліфікувати дії винного. У протоколі необхідно об'єктивно зазначити ті обставини, які свідчать про наявність адміністративного проступку та його характер.

Від точного опису в протоколі дій, що здійснила особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, залежить і правильність кваліфікації її проступку. Опис таких дій повинен бути чітким і стислим. Ліричні відступи в описовій частині протоколу не допускаються. Більш детальний опис обставин вчинення правопорушення може бути зроблений у поясненнях особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, свідків, потерпілого. Ці пояснення можуть подаватися на окремих аркушах і додаються до матеріалів справи.

Обов'язково зазначається нормативний акт, який встановлює відповідальність за даний вид правопорушення, й конкретна його стаття (пункт).

Окреме питання стосується зазначення в протоколі відомостей про повторне вчинення адміністративного правопорушення, особливо коли це має значення при кваліфікації діяння правопорушника як повторного. Не завжди посадова особа органів внутрішніх справ на момент складання протоколу про адміністративне правопорушення володіє інформацією про повторність вчинення особою правопорушення. У більшості випадків така інформація потребує перевірки (як правило, через технічні засоби інформації – картотеки, бази даних електронних засобів інформації), що одразу після виявлення факту правопорушення здійснити на сьогодні неможливо. Тому доволі часто інформація про повторність вчинення особою правопорушення

заноситься до протоколу із свідчень самого правопорушника або інших учасників провадження – свідків, очевидців. Якщо в результаті перевірки така інформація не підтверджується протокол вважається складеним із порушенням законодавства і не може бути документальним доказом у справі. Тому вважаємо за доцільне відомості про повторність вчинення правопорушення заносити до протоколу лише у випадку їх підтвердження за результатами перевірки. Якщо ж такі відомості підтверджуються після складання протоколу, їх необхідно долучити до матеріалів справи і врахувати при винесенні і складенні постанови про накладення адміністративного стягнення.

Друга група вимог пов'язана із закріпленням різних обставин, що характеризують особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. Стаття 256 КпАП дуже обмежено вказує, що повинно бути зазначено в протоколі про адміністративне правопорушення серед «відомостей про особу порушника» і не дає переліку таких відомостей.

Мінімальною кількістю відомостей про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою її ідентифікації можна вважати:

- повне прізвище, ім'я та по батькові;
- число, місяць і рік народження;
- повна адреса місця народження особи;
- фактичне місце проживання особи на час вчинення правопорушення.

Такий перелік відомостей про особу дає з доволі високою вірогідністю сказати, що саме ця особа вчинила правопорушення.

Згадана Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення, окрім зазначених відомостей про особу, вимагає включати до протоколу й інші відомості, які безпосередньо не дають ознак для ідентифікації особи, але дозволяють більш точно індивідуалізувати накладення адміністративного стягнення. Так, відомості про громадянство особи дають можливість до іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, застосовувати адміністративне видворення цих осіб за межі України.

Інструкція вимагає внесення до протоколу про адміністративні правопорушення також наступних даних: про найменування підприємства, установи, організації, де працює або навчається особа, та її посаду; середньомісячний зарібок або інші доходи особи, яка вчинила правопорушення; кількість осіб, які знаходяться на її утриманні. Ці дані дають можливість більш диференційовано підходити до виду та розміру адміністративного стягнення або передати матеріали про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації чи трудового колективу.

Протокол може бути складений лише відносно громадянина (особи без громадянства, іноземця), особу якого підтверджено документами чи свідками. Основними документами, які підтверджують особу, є паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, паспорт, який підтверджує громадянство (підданство) іншої країни. На практиці для встановлення особи доводиться використовувати і інші документи: військовий або студентський квиток, пенсійне посвідчення, перепустку тощо, або використовувати картотеку адресного бюро. Безумовно, такі заходи значно підвищують ризик помилки під час ідентифікації особи. Керуватися під час складання протоколу лише даними, отриманими від самого правопорушника, не можна. Непоодинокі випадки, коли правопорушники, аби уникнути відповідальності, називали не свої прізвища та імена. Це ж, але значно рідше, трапляється, коли особа правопорушника встановлюється за показаннями свідків. У практичній діяльності органів внутрішніх справ були випадки, коли через невірне встановлення особи навіть до кримінальної відповідальності притягалися інші особи.

Третя група вимог стосується форми протоколу. Форма правового акта не означає непотрібної формальності. Форма відбиває конкретний зміст й має певну цінність. В інтересах дотримання принципу законності в Кодексі України про адміністративні правопорушення та нормативних актах відповідних органів, що регламентують документальну форму протоколу, закріплено конкретні вимоги щодо форми протоколу про адміністративне правопорушення [4; 5]. Недотримання цих вимог може призвести до визнання протоколу недійсним чи його зміни

(дооформлення). Тому не можна допускати нівелювання значення форми протоколу про адміністративне правопорушення.

У протоколі зазначається дата й місце його складення, посада, прізвище ім'я та по батькові особи, яка склала протокол, прізвища й адреси свідків, якщо вони були. Відсутність відомостей про особу, яка склала протокол, означає те, що протокол визнається недійсним, адже невідомо, чи складений він уповноваженою на це особою чи ні.

Обов'язковим реквізитом протоколу є дані про роз'яснення особі, яка притягується до відповідальності, її прав та обов'язків, передбачених ст.268 КпАП, про що свідчить підпис цієї особи. На необхідність їх обов'язкового і повного доведення особі, відносно якої складається протокол, наголошувалось вище.

Протокол підписується кількома особами, насамперед особою, яка склала протокол, та правопорушником. Останній повинен бути ознайомлений зі змістом протоколу й може внести до нього свої пояснення чи викласти своє мотивування щодо відмови від його підписання. Така відмова не є перепорою для подальшого розвитку справи. Але вона обов'язково має бути зафіксована в протоколі. Найбільш доцільно, на нашу думку, цю відмову підтверджувати підписами понятих. За наявності свідків й потерпілих протокол може бути підписаний й цими особами.

Аналіз практики свідчить, що закріплені в нормативних актах вимоги щодо оформлення протоколу не завжди дотримуються. При цьому спостерігаються однотипні порушення:

1. Поверхове викладення обставин правопорушень. У протоколах нерідко вживаються загальні фрази про те чи інше правопорушення, наприклад, «порушував громадський порядок», «порушував правила адміністративного нагляду» тощо. У подібних записках мова йде не про сутність проступку, а лише про його юридичну кваліфікацію, правильність якої неможливо перевірити під час розгляду справи.
2. Неправильне встановлення особи правопорушника, місця його роботи. Як результат, немає можливості притягнути правопорушника до відповідальності, а в деяких випадках стягнення накладається на особу, яка не вчинювала правопорушення, а винний його уникає.
3. Відсутність підписів й пояснень порушників. У багатьох випадках (до 10% вивчених нами справ про адміністративні правопорушення) адміністративні матеріали не пред'являються правопорушникам для ознайомлення, складаються без їх пояснень щодо вчиненого проступку, без підпису й зазначення причин відмови правопорушника підписати протокол.

Порушення під час складення протоколів, на нашу думку, допускаються у зв'язку зі слабким знанням законодавства про адміністративну відповідальність, відсутністю навичок щодо їх оформлення, а інколи внаслідок халатного ставлення деяких посадових осіб до виконання покладених на них обов'язків.

Складенням протоколу про адміністративне правопорушення не завершується стадія розслідування справи, хоча ця теза в багатьох випадках не співвідноситься з реаліями адміністративно-деліктної практики. Із вивчених нами 352 матеріалів справ про адміністративні правопорушення, направлених для розгляду до суду, було встановлено, що більше 35% з них містили єдиний процесуальний документ – протокол про адміністративне правопорушення, з них майже в 15% протоколів були відсутні пояснення особи, відносно якої він був складений.

Для більш повного та об'єктивного розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення необхідно вичерпно встановити коло її обставин, що називають головним завданням доказування на стадії адміністративного розслідування і складає предмет доказування [6, 74].

Визначення предмета доказування залежить від особливостей кожної адміністративної справи, тому коло обставин, що підлягають встановленню в кожній справі, залежить від складу проступку, щодо якого здійснюється розслідування. Поруч з обставинами, необхідними для визначення складу проступку, повинні бути встановлені й інші фактичні обставини, що мають значення для відображення всієї картини правопорушення й характеристики правопорушника. Встановлення цих обставин має суттєве значення для індивідуалізації відповідальності й

визначення її міри.

Отже, дослідження результатів практики застосування норм адміністративно-деліктного законодавства на стадії порушення справи про адміністративний проступок свідчить про необхідність впровадження низки положень, а саме: розширення обов'язкових обставин та відомостей (реквізитів), які повинні зазначатись у протоколі про адміністративне правопорушення; обов'язкової реєстрації протоколу в органі адміністративної юрисдикції, що здійснює попереднє розслідування справи, та вручення його копії особі, яка притягається до відповідальності, та потерпілому; виключення можливості оформлення матеріалів справи без складення протоколу про адміністративне правопорушення; визначення моменту та процесуального порядку порушення справи про адміністративний проступок та завершення її адміністративного розслідування.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Бро Ю.Н. Понятие фактических данных и обстоятельств дела, устанавливаемых в процессе правоприменительной деятельности [текст] / Ю.Н. Бро // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. – М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1977. – № 9. – С. 221–223.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення [текст] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
3. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ МВС України від 22.02.2001 р. № 185 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 582.
4. Про затвердження та введення в дію Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, Інформаційної картки про адміністративне правопорушення та Порядку заповнення інформаційної картки про адміністративне: наказ МНС України № 251 від 23.07.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/REG8287.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG8287.html) .
5. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: затверджена наказом Міністерства юстиції України від 19.12.2011 № 3539/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – Ст. 3592.
6. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления: [текст] / Е.В. Додин. – К.: Вища школа, 1976. – 127 с.

УДК 346.9: 342.9

### ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ І ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ У СПОРАХ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Веденяпін О.А., суддя

*Вищий адміністративний суд України*

Стаття присвячена аналізу проблемних питань, пов'язаних з необхідністю розмежування юрисдикцій адміністративних і господарських судів у спорах у сфері господарської діяльності та вироблення шляхів їх вирішення. Запропоновано критерії розмежування судових юрисдикцій.

*Ключові слова:* юрисдикція, адміністративний суд, господарський суд, спір у сфері господарської діяльності.

Веденяпин А.А. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ЮРИСДИКЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ХОЗЯЙСТВЕННЫХ СУДОВ В СПОРАХ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ / Высший административный суд Украины, Украина