

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ЯРМАК ОЛЕНА МИКОЛАЇВНА**

УДК. 342.924:35.077.7

**ПРОТОКОЛ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК  
ДЖЕРЕЛО ДОКАЗІВ У ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВАХ ПРО  
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне  
право

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор

**Матюхіна Наталія Петрівна,**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, професор кафедри адміністративного права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор

**Коломоєць Тетяна Олександрівна,**

Запорізький національний університет,  
завідувач кафедри адміністративного та господарського права, декан юридичного факультету,  
Заслужений юрист України;

кандидат юридичних наук, доцент

**Школик Андрій Михайлович,**

Львівський національний університет імені Івана Франка,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права.

Захист відбудеться «25» листопада 2014 року о 10-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розісланий «17» жовтня 2014 року.

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради**

**В. Ю. Шепітько**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Згідно ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Вказане положення впливає на те, що основною проблемою провадження в справах про адміністративні правопорушення є забезпечення всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення, її справедливого вирішення у відповідності з законом.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення неможливий без закріплення певних фактів, які в кінцевому рахунку призводять до встановлення юридичних наслідків. В процесі доказування у справах про адміністративні правопорушення першочергове значення мають документи, які складаються при безпосередньому виявленні факту адміністративного проступку. Без дослідження та оцінки змісту вказаних документів неможливо встановити фактичні обставини вчинення адміністративного правопорушення. У провадженні в справах про адміністративні правопорушення обставини вчинення правопорушення закріплюються у протоколі про адміністративне правопорушення.

Протокол є процесуальним документом, який офіційно засвідчує факт неправомірних дій (бездіяльності), за які передбачена адміністративна відповідальність, та основним джерелом доказів, а тому він має бути оформлений належним чином, містити всі дані, необхідні для своєчасного та об'єктивного вирішення питання про наявність або відсутність у діянні особи складу адміністративного проступку. Як свідчить аналіз матеріалів адміністративно-юрисдикційної практики, в тому числі рішень судів про скасування постанов про накладення адміністративних стягнень, до якості протоколів про адміністративні правопорушення, їх оформлення, висуваються все більш високі вимоги.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці вчених у галузі теорії держави та права, адміністративного права та інших галузей права,

зокрема, В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.П. Альохіна, О.М. Бандурки, Д. М. Бахраха, А.Р. Белкіна, Ю.П. Битяка, І.І. Веремєєнка, І.П. Голосніченка, В.М. Горшенєва, Ю.М. Грошевого, Е.Ф. Демського, В.Я. Дорохова, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалєва, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.П. Ключниченка, А.Т. Комзюка, О.П. Коренєва, М.М. Коркунова, В.О. Круглова, О.В. Кузьменко, О.М. Купряшиної, С.В. Курильова, О.Є. Лунєва, Л.Л. Попова, Д.В. Приймаченка, В.Г. Перепелюка, В.І. Ремньова, М.Я. Савіна, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, С.М. Стахівського, М.С. Строговича, М.С. Студеникіної, М.М. Тищенко, М.А. Чельцова, Д.М. Чечота, В.О. Шамрая, С.А. Шейфера, Ю.С. Шемшученка, А.П. Шергіна, В.К. Шкарупи, А.М. Школика, М.А. Фокіної, О.М. Якуби та ін.

Незважаючи на активну дослідницьку діяльність, в адміністративно-правовій науці ще й досі відсутнє єдине розуміння сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення та місця протоколу про адміністративне правопорушення в структурі вказаного провадження. Питання змісту та форми протоколу про адміністративне правопорушення, його значення як джерела доказів в юридичній літературі майже не досліджувалося. Водночас, і сам порядок складення протоколу про адміністративне правопорушення потребує удосконалення з урахуванням умов сьогодення та вимог практичної діяльності органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» на 2011-2015 рр. (номер державної реєстрації № 0111U0009666), Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Тема дисертації затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого 21 грудня 2005 року (протокол № 4) і перезатверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого 21 березня 2014 року (протокол № 7).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства, практики їх застосування напрацювати оновлені уявлення про зміст, особливості та значення протоколу про адміністративне правопорушення як комплексного джерела доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення та надати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері.

Виходячи з мети дисертаційного дослідження, у роботі зроблено спробу вирішити такі завдання:

- сформулювати поняття протоколу про адміністративне правопорушення як джерела доказів у справах про адміністративні правопорушення та визначити його ознаки;
- з'ясувати місце протоколу про адміністративне правопорушення у провадженні в справах про адміністративні правопорушення;
- визначити загальні вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення та розкрити їх значення для своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення;
- встановити вимоги, які мають ставитися до протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми;
- проаналізувати діяльність осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, виявити проблеми, що виникають при складенні протоколів і розгляді справ про адміністративні правопорушення;
- сформулювати пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно вдосконалення порядку складення протоколу про адміністративне правопорушення та його використання в якості джерела доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

*Об'єкт дослідження* є адміністративно-процесуальні відносини, які виникають у провадженні в справах про адміністративні правопорушення у зв'язку

із залученням та використанням у ньому протоколу про адміністративне правопорушення як джерела доказів.

*Предметом дослідження є протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.*

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (п.п. 1.1, 1.2). Системний метод сприяв визначенню місця протоколу про адміністративне правопорушення в структурі провадження в справах про адміністративні правопорушення, обов'язкових складових протоколу про адміністративне правопорушення, суб'єктів, уповноважених на складення протоколів, їх завдання, функції та повноваження (п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 2.2). Порівняльно-правовий метод застосовано в процесі вивчення відповідного зарубіжного досвіду (п.п. 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Статистичний метод використовувався для проведення аналізу практичної діяльності органів внутрішніх справ України, в тому числі і Конотопського МВ УМВС України в Сумській області щодо складення протоколів та розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також діяльності Конотопського міськрайонного суду Сумської області щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (п.п. 2.2, 2.3).

Нормативну основу даної роботи становлять Конституція України, закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти, які стосуються порядку складення протоколів та розгляду справ про адміністративні правопорушення. Вивчалися також окремі положення законодавства зарубіжних країн (Російської Федерації, Білорусі, Казахстану, Молдови та ін.), позитивні надбання яких можуть бути використанні в Україні.

Емпіричну базу дослідження становлять проведені Верховним Судом України узагальнення практики застосування законодавства про адміністративні правопорушення, статистичні показники й матеріали практичної діяльності МВС України, Конотопського МВ УМВС України в Сумській області, Конотопського міськрайонного суду Сумської області та інших державних органів.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із першим комплексних досліджень протоколу про адміністративне правопорушення як джерела доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, в результаті якого сформульовано низку нових наукових положень і висновків, а саме:

*уперше:*

– комплексно досліджено проблеми, які виникають при складенні протоколів про адміністративні правопорушення, визначено складові протоколу, його зміст та особливості в залежності від суб'єкта правопорушення, проаналізовані наслідки недотримання вимог до змісту та форми протоколу про адміністративне правопорушення;

– сформульовані пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України, спрямовані на вдосконалення порядку складення протоколів про адміністративні правопорушення та їх використання з метою забезпечення всебічного та справедливого розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення;

*удосконалено:*

– характеристику сучасного стану правового регулювання порядку складення протоколів про адміністративні правопорушення;

– визначення обов'язкових елементів протоколу про адміністративне правопорушення;

– положення щодо додаткових складових протоколу про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми;

– теоретичні положення щодо необхідності зменшення кола осіб, уповноважених складати протоколи, та закріплення їх переліку в єдиному для всіх суб'єктів законодавчому акті.

*дістало подальшого розвитку:*

– визначення місця протоколу про адміністративне правопорушення у провадженні в справах про адміністративні правопорушення;

– теоретичні положення про значення протоколу про адміністративні правопорушення як комплексного джерела доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення;

– висновки про наслідки недотримання вимог до змісту та форми протоколу про адміністративне правопорушення у практичній діяльності органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення;

– положення про необхідність вдосконалення чинного законодавства з питань, які стосуються порядку складення протоколів та розгляду справ про адміністративні правопорушення.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації сприятимуть подальшому вдосконаленню правового регулювання складення та використання протоколу про адміністративне правопорушення як комплексного джерела доказів.

Одержані результати можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері: для подальшої розробки проблем правового регулювання діяльності щодо юридичного оформлення фактів вчинення адміністративних проступків та провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– у правотворчій діяльності: при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства України, що регулює адміністративну відповідальність;

– у правозастосовній практиці: при вдосконаленні практичної діяльності органів (посадових осіб), уповноважених складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення;

– у навчальному процесі: при підготовці підручників, методичних та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність» та в процесі їх викладання.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення й висновки дисертації обговорювались на наукових і науково-практичних конференціях: «Юридична наука очима молодих вчених» (Харків, 2008 р.),



«Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків, 2008 р.), «Сучасні проблеми юридичної науки» (Харків, 2008 р.), «Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів» (Харків, 2009 р.), «Методологія публічного та приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку» (Одеса, 2013 р.), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Ужгород, 2013 р.), а також на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Окремі результати та висновки дисертаційного дослідження впровадженні у практичну діяльність Конотопського міськрайонного суду Сумської області (акт впровадження від 27 лютого 2014 року) та Конотопського МВ УМВС України в Сумській області (акт впровадження від 06 березня 2014 року).

**Публікації.** Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 12 наукових працях, з яких 6 статей, що опубліковані у фахових наукових виданнях, та у тезах 6 доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети та завдань дисертація складається зі вступу, 2-х розділів, що містять 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 220 сторінок, в тому числі основного тексту 183 сторінок. Загальна кількість використаних джерел – 277 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок з науковими планами і програми, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна і практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості щодо апробації результатів дисертації та публікації.

**Розділ 1 «Загальна характеристика протоколу про адміністративне правопорушення як джерела доказів»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Поняття доказів та їх джерел у провадженні в справах про адміністративні правопорушення» наголошується, що забезпечення виконання завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення, передусім таких як своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи та вирішення її у точній відповідності з законом, зумовлює необхідність вдосконалення діяльності з доказування у справах про адміністративні правопорушення. В роботі аналізуються існуючі наукові підходи щодо розуміння доказів та визначається, що у теорії доказового права докази розглядаються вченими як факти, інформація, фактичні дані, відомості про факти, поєднання фактичних даних та процесуальної форми. Доводиться, що більшість фахівців, які досліджують проблему доказів та доказування у справах про адміністративні правопорушення, поняття доказів пов'язують з єдністю фактичних даних та їх процесуальних джерел. Закріплене у ст. 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визначення поняття доказів включає в себе дві складові: фактичні дані про адміністративне правопорушення та оцінку фактичних даних. В той же час, джерела доказів як встановлена законом процесуальна форма, за допомогою якої фактичні дані про обставини вчинення адміністративного правопорушення залучаються до провадження в справі, залишаються поза межами вказаного визначення.

Автор звертає увагу на те, що протокол про адміністративне правопорушення при розгляді справ про адміністративні проступки є головним процесуальним документом до винесення постанови по справі про адміністративне правопорушення, оскільки: (1) він узагальнює та коротко фіксує результати всіх процесуальних дій, які вчинені на момент його складення та направлені на встановлення фактичних обставин адміністративного правопорушення; (2) в ньому зазначається остаточна юридична кваліфікація адміністративного правопорушення, міститься інформація про діяння, що ставиться у вину фізичній особі, яка вчинила правопорушення; (3) він є єдиним обов'язковим джерелом доказів, вимоги до якого закріплені в КУпАП; (4) протокол є обов'язковим джерелом доказів для всіх справ про адміністративні правопорушення (за виключенням невеликої кількості випадків, коли протокол не складається). На відміну від інших джерел – протокол є

комплексним джерелом доказів. Підкреслено, що у практичній діяльності протокол як процесуальний документ нерідко виступає єдиним джерелом доказів. Це, у свою чергу, зумовлює актуальність проблеми забезпечення якості його підготовки та складення. Протокол про адміністративні правопорушення розглядається як створений уповноваженими особами у встановленому законодавством порядку і з дотриманням вимог до змісту та форми документ, який є носієм інформації про факти, що мають значення для всебічного, об'єктивного і справедливого розгляду справи про адміністративне правопорушення.

*У підрозділі 1.2. «Місце протоколу про адміністративне правопорушення у провадженні в справах про адміністративні правопорушення та його значення як джерела доказів» міститься аналіз позицій вчених-адміністративістів щодо структури провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зроблено висновок, що не дивлячись на активну дослідницьку діяльність у цьому напрямку, в адміністративно-правовій науці ще й досі дискусійними залишаються питання, які стосуються кількості стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення, їх змісту, місця протоколу про адміністративні правопорушення в структурі провадження в справах про адміністративні правопорушення. Значною мірою це зумовлено тим, що чинний КУпАП не розкриває змісту понять «стадія провадження» та «порушення справи про адміністративне правопорушення». В ньому не встановлюється момент, з якого справа вважається порушеною. На основі проведеного аналізу автором надане власне бачення структури провадження в справах про адміністративні правопорушення, визначені його стадії.*

Автором поділяється позиція тих вчених, які вважають, що складення протоколу свідчить про порушення справи про адміністративне правопорушення, оскільки він є єдиною підставою для відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення (за виключенням випадків, коли протокол не складається), вимагає розгляду та прийняття відповідного процесуального рішення у справі. При цьому, протокол має бути складений уповноваженою особою з дотриманням встановлених законом вимог до його змісту та форми. Саме за цих умов він набуває доказового значення. Від того, наскільки вірно і повно складений

протокол про адміністративне правопорушення, залежить своєчасність та об'єктивність розгляду по суті справи про адміністративне правопорушення, обґрунтованість прийнятого рішення.

У підрозділі 1.3. «Протокол та інші документи про адміністративні правопорушення: сучасний стан та проблеми застосування» на підставі аналізу нормативно-правових актів, які передбачають відповідальність юридичних осіб, зроблений висновок, що підставами для розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами, можуть бути: (1) протокол про порушення законодавства (наприклад, валютного, санітарного, бюджетного та ін.); (2) акт перевірки; (3) акт ревізії; (4) акт про правопорушення; (5) матеріали перевірки; (6) подання органів доходів і зборів, фінансових, правоохоронних органів, органів Антимонопольного комітету України, спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг та Національного банку України; (6) постанова про порушення справи та ін.

Звернуто увагу на те, що з точки зору практичної діяльності більш прийнятною є ситуація, коли законодавчо визначена єдина підстава для розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами, та запропоновано на законодавчому рівні закріпити положення, що єдиною підставою для розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами, є протокол про адміністративне правопорушення юридичної особи.

Визначено, що в більшості випадків документи, які фіксують виявлені порушення в діяльності суб'єктів господарювання, є одночасно і процесуальною підставою для розгляду справ про адміністративні правопорушення юридичних осіб, а також що більша частина нормативно-правових актів, які визначають підстави для притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, не визначає вимоги до форми і змісту таких документів, процедуру їх складення, осіб, уповноважених їх складати, строк направлення для розгляду до компетентного органу тощо та акцентовано увагу на тому, що вказані питання потребують негайного вирішення. Підтримано позицію вчених щодо необхідності розробки і

прийняття відповідного кодифікованого акту, який би регламентував адміністративну відповідальність юридичних осіб.

**Розділ 2 «Основні вимоги до протоколу про адміністративне правопорушення як комплексного джерела доказів»** складається з трьох підрозділів.

*У підрозділі 2.1. «Вимоги до змісту та форми протоколу про адміністративне правопорушення та їх значення для своєчасного, всебічного, об'єктивного розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення»* на підставі аналізу норм КУпАП, відомчих інструкцій та практики розгляду справ про адміністративні правопорушення проаналізовані складові протоколу про адміністративне правопорушення та їх значення для забезпечення своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення та виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, а також встановлені наслідки недотримання вимог до змісту і форми протоколу про адміністративне правопорушення. Аналіз норм КУпАП, які регламентують вимоги до складення протоколів, відомчих нормативно-правових актів, у поєднанні з практикою розгляду справ про адміністративні правопорушення, свідчить про необхідність розширення, у порівнянні з передбаченими ст. 256 КУпАП вимогами, переліку обов'язкових складових протоколу про адміністративне правопорушення, що забезпечить виконання ним функцій комплексного джерела доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

Вивчення та узагальнення практики розгляду справ про адміністративні правопорушення, свідчить про те, що недотримання вимог до змісту та форми протоколу про адміністративне правопорушення може призвести до таких наслідків: – порушення конституційних прав і свобод особи, відносно якої необґрунтовано складений протокол, якщо це спричинило безпідставне притягнення її до адміністративної відповідальності; – повернення справи для доопрацювання, що викликає тяганину у розгляді справи; – притягнення особи до адміністративної відповідальності після закінчення строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП.

Особливу увагу звернуто на зміст протоколу про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми. Визначено, що крім відомостей, передбачених ст. 256 КУпАП, протокол про адміністративні правопорушення має містити й інші складові, які дозволять врахувати специфіку суб'єкта адміністративного правопорушення при розгляді справи про адміністративне правопорушення.

*У підрозділі 2.2. «Особи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, та особливості правового регулювання їх діяльності по складенню протоколів»* проаналізовано визначений нормативно-правовими актами перелік осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, та правове регулювання їх діяльності по складенню протоколів. Окрему увагу звернуто на діяльність посадових осіб органів внутрішніх справ та суб'єктів громадського контролю, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Зроблений висновок, що інститут громадських інспекторів як осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, в умовах сьогодення не може забезпечувати належної якості їх складення внаслідок відсутності професійної підготовки щодо оцінки проступку, кваліфікації, закріплення фактів, необхідних для розгляду справи, а тому вказаних осіб слід виключити з числа тих, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення. З метою вірного визначення осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, автором розроблена таблиця, яка включає в себе перелік посадових осіб органів, визначених у ст. 255 КУпАП, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, та перелік нормативно-правових актів, які регулюють порядок їх складення. Вказана таблиця використовується у практичній діяльності Конотопського міськрайонного суду Сумської області.

*У підрозділі 2.3. «Проблеми, які виникають при складенні протоколів про адміністративні правопорушення і розгляді справ про адміністративні правопорушення, та окремі шляхи їх вирішення»* визначені проблеми, які виникають

при складенні протоколів про адміністративні правопорушення та запропоновані шляхи їх вирішення. Що стосується вимог до змісту протоколу, то найбільше проблем виникає при викладенні суті вчиненого правопорушення. У практичній діяльності органів адміністративної юрисдикції не завжди додержуються вимоги ст. 256 КУпАП щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення. При викладенні даних про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, проблематичним є зазначення у протоколі вірної інформації щодо місця її проживання. Значна кількість проблем стосується процедури складення протоколів. Зокрема, КУпАП не передбачає строку, протягом якого, з часу виявлення адміністративного правопорушення, має бути складений протокол. Не визначеним КУпАП є і строк направлення протоколів для розгляду уповноваженому органу (посадовій особі), за виключенням протоколів про вчинення адміністративного корупційного правопорушення. Неврегульованим залишається й питання щодо наслідків надходження для розгляду протоколів, які не відповідають вимогам до їх змісту.

Наведений стан справ свідчить про необхідність термінового законодавчого врегулювання спірних питань, які виникають у правозастосовній діяльності органів адміністративної юрисдикції. Автором підтримується позиція вчених-адміністративістів щодо необхідності кодифікації норм законодавства про адміністративну відповідальність та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки. В той же час, оскільки прийняття кодексів, передбачених Концепцією адміністративної реформи в Україні, може зайняти тривалий час, в умовах сьогодення доцільно до Кодексу України про адміністративні правопорушення внести зміни, якими слід закріпити додаткові положення, що регламентують порядок складення протоколу про адміністративне правопорушення та його використання.

Аналіз положень чинного законодавства України про адміністративні правопорушення та практики його застосування, усвідомлення найбільш суттєвих порушень, які мають місце при складенні протоколів, дозволили автору розробити проекти форм протоколів про адміністративні правопорушення за ст.ст. 173-2, 184,

185, 187 КУпАП та протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми, які на даний час використовуються у практичній діяльності Конотопським МВ УМВС України в Сумській області.

## **В И С Н О В К И**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та аналіз практики розгляду справ про адміністративні правопорушення, запропоновано вирішення наукового завдання щодо визначення протоколу про адміністративне правопорушення як комплексного джерела доказів, сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері та практики його застосування.

1. Протокол про адміністративне правопорушення – це комплексне джерело доказів. Він містить відомості, отримані з різних джерел, та є найголовнішим серед засобів, за допомогою яких встановлюються фактичні дані, наявність чи відсутність у діянні особи складу адміністративного правопорушення, вина особи у його вчиненні, інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи. Протокол має бути складений уповноваженою особою з дотриманням встановлених законом вимог до його змісту та форми. Тільки за цих умов він набуває доказового значення.

2. Аналіз позицій вчених-адміністративістів щодо стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення, норм КУпАП, а також інших нормативно-правових актів, практики розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення дозволив виділити такі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення: (1) перевірка фактичних обставин вчиненого діяння та порушення справи про адміністративне правопорушення; (2) розгляд та вирішення справи про адміністративне правопорушення; (3) оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурора; (4) виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення; (5) перегляд постанови по справі про адміністративне



правопорушення у разі встановлення порушення Україною міжнародних зобов'язань. Складення протоколу про адміністративне правопорушення свідчить про порушення справи про адміністративне правопорушення, оскільки він є єдиною підставою відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення.

3. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити положення, що єдиною підставою для розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами, є протокол. З метою відмежування відповідальності фізичних та юридичних осіб, вказаний протокол має містити деталізацію у його назві – «Протокол про адміністративне правопорушення юридичної особи». Визначена необхідність закріплення на законодавчому рівні єдиних для всіх органів вимог до змісту та форми протоколу про адміністративне правопорушення юридичної особи, чіткого переліку посадових осіб, які мають право складати протоколи, процедури їх складення і правил притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

4. Встановлено, що відомостей щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення, зазначених у ст. 256 КУпАП, недостатньо для забезпечення своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи та її вирішення у точній відповідності з законом. У зв'язку з цим запропоновано внести зміни до чинного КУпАП та розширити коло обов'язкових складових протоколу. Особливо ще стосується відомостей про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. До вказаних відомостей запропоновано віднести наступні дані про особу: (1) повністю її прізвище, ім'я та по батькові; (2) число, місяць та рік народження; (3) місце народження; (4) громадянство; (5) повне найменування підприємства, організації чи установи, де особа працює або навчається, її юридична адреса; (6) посада особи, яка вчинила правопорушення; (7) заробітна плата або інші доходи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення; (8) сімейний стан, кількість осіб, які знаходяться на утриманні особи, включаючи неповнолітніх дітей та інші категорії осіб, які не отримують пенсії та не мають власних доходів; (9) відомості про адресу реєстрації особи; (10) відомості про фактичне місце проживання; (11) дані про документ (його номер,

серія, найменування органу, який видав документ, та дата його видання), на підставі якого встановлені дані про особу порушника; (12) відомості про реєстраційний номер облікової картки платника податків; (13) дані про те, чи притягалася особа протягом року до адміністративної відповідальності за аналогічне правопорушення або за правопорушення, яке впливає на кваліфікацію її діяння (дата притягнення до відповідальності, орган, який виніс рішення по справі про адміністративне правопорушення, дані про накладене адміністративне стягнення та його виконання); (14) інші відомості про особу, які мають значення для розгляду конкретної справи про адміністративне правопорушення.

5. З метою розроблення уніфікованої форми протоколу про адміністративне правопорушення, вчиненого фізичною особою, визначені його обов'язкові складові, а також розроблені проекти форм протоколів про адміністративні правопорушення за ст. ст. 173-2, 184, 185, 187 КУпАП та протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми, які на даний час використовуються Конотопським МВ УМВС України в Сумській області у практичній діяльності.

6. Визнано за необхідне доповнити КУпАП новою главою «Провадження про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми», в якій визначити спеціальні вимоги до протоколу про адміністративне правопорушення та порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми з урахуванням специфіки суб'єкта адміністративного правопорушення.

7. Важливою умовою для своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи є додержання вимог закону щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення уповноваженими на те особами. Вирішення вказаного питання є проблематичним, оскільки КУпАП не дозволяє визначити вичерпний перелік осіб, уповноважених складати протоколи. Саме тому, вважається за необхідне законом визначити перелік осіб (а не органів), які уповноважені складати протоколи. Зазначений перелік має бути визначений не відомчими нормативно-правовими актами, а КУпАП.

8. Зроблений висновок про необхідність кодифікації процесуального законодавства про адміністративну відповідальність та, до часу її проведення, внесення змін до чинного КУпАП для закріплення додаткових положень, які визначають порядок складення протоколів про адміністративні правопорушення.

Запропоновано внести доповнення до КУпАП щодо вдосконалення порядку складення протоколів про адміністративні правопорушення та закріпити положення про те, що при вчиненні особою декількох адміністративних правопорушень, відповідальність за які передбачена різними статтями КУпАП (частинами статей КУпАП), які вчинені (виявлені) в один час, у разі якщо справа про адміністративне правопорушення буде розглядатися одним органом, складається один протокол про всі вчинені особою адміністративні правопорушення, в іншому випадку – окремі протоколи про адміністративні правопорушення за кожним фактом вчинення адміністративного проступку.

9. Підкреслено важливість законодавчого врегулювання питання щодо виправлення описок та помилок, допущених при складенні протоколів про адміністративні правопорушення, зокрема, визнано можливим вносити виправлення та доповнення до протоколу про адміністративне правопорушення, але лише в присутності особи, відносно якої він складений та за умови засвідчення їх підписами особи, відносно якої складений протокол, та особи, яка його склала.

10. Обґрунтована необхідність розширення переліку постанов, які відповідно до ст. 284 КУпАП має право виносити орган (посадова особа), що розглядає справи про адміністративні правопорушення, надавши йому право виносити постанови про повернення справи про адміністративне правопорушення для належного оформлення протоколу відповідній уповноваженій законом посадовій особі, яка його склала.

11. З метою дотримання права особи, відносно якої складений протокол про адміністративне правопорушення, на справедливий розгляд справи, необхідним є законодавче закріплення положення про те, що складення протоколу про адміністративне правопорушення та розгляд справи уповноваженим на те органом в один і той же день можливе лише у разі згоди на це особи, яка притягається до

адміністративної відповідальності, та потерпілого (при наявності), про що має бути зазначено у протоколі про адміністративне правопорушення. В іншому випадку – розгляд справи про адміністративне правопорушення може бути проведений не раніше, ніж через три дні з часу вручення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілому (при наявності), їх представникам, копії протоколу про адміністративне правопорушення.

### **СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Ярмач О. М. Особливості оформлення протоколів про адміністративні правопорушення – керування транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння / О. М. Ярмач // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 4 (92). – С. 15-18.

2. Ярмач О. М. Протокол про адміністративне правопорушення: вимоги до змісту та значення його правильного оформлення при розгляді справ про адміністративні проступки / О. М. Ярмач // Право і безпека. – 2009. – № 5 (32). – С. 78-82.

3. Ярмач О. М. Урахування специфіки суб'єкта адміністративного проступку при складанні протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми / О. М. Ярмач // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 722-727. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09jompvn.pdf>

4. Ярмач О. М. Правове регулювання діяльності прокурорів зі складання протоколів про адміністративні правопорушення / О. М. Ярмач // Вісник прокуратури. – 2011. – № 2. – С. 90-96.

5. Ярмач О. М. Протокол про адміністративне правопорушення як комплексне джерело доказів у справах про адміністративні правопорушення / О. М. Ярмач // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2012. – № 20. – С. 252-255.

6. Ярмач Е. Н. Место протокола об административном правонарушении в

структуре производства по делам об административных правонарушениях / Е. Н. Ярмук // Закон и жизнь: международ. научн.-практ. правов. журнал. – Кишенев, 2013. – № 10. – С. 260-264.

7. Ярмук О. М. Вимоги до протоколу про адміністративне правопорушення: сучасний погляд / О. М. Ярмук // Юридична наука очима молодих вчених: тези доп. та наук. повідом. Всеукр. наук.-практ. конф. молод. уч. та здоб. (м. Харків, 16-17 травня 2008 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х: Кроссроуд, 2008. – С. 301-303.

8. Ярмук О. М. До проблем оформлення протоколів про адміністративні правопорушення за керування транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння / О. М. Ярмук // Сучасні проблеми юридичної науки: тези доп. та наук. повідом. Всеукр. наук.-практ. конф. молод. уч. та здоб. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 480-483.

9. Ярмук О. М. До проблем визначення змісту протоколу про правопорушення неповнолітніх / О. М. Ярмук // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 24 травня 2008 р.) – Х.: ХНУВС, – 2008. – С. 105-106.

10. Ярмук О. М. Процесуальне оформлення фактів вчинення посадовими особами органів місцевого самоврядування корупційних правопорушень / О. М. Ярмук // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків 28 жовтня 2009 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самовряд., 2009. – С. 207-209.

11. Ярмук О. М. Проблемні питання, які в умовах сьогодення виникають при складанні протоколів про адміністративні правопорушення та шляхи їх вирішення / О. М. Ярмук // Методологія публічного та приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 1-2 листопада 2013 р.). – Одеса: Причорномор. фонд. права, 2013. – С. 68-71.

12. Ярмук О. М. Визначення підстав розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами / О. М. Ярмук // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : матеріали міжнародної науково-

практичної конференції (м. Ужгород, 15-16 листопада 2013 р.). – Херсон: Гельветика, 2013. – С. 184-186.

## А Н О Т А Ц І Я

**Ярмак О. М. Протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2014.

Дисертація присвячена дослідженню протоколу про адміністративне правопорушення як джерела доказів у справах про адміністративні правопорушення, з'ясуванню його місця у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. На підставі аналізу нормативно-правих актів визначені загальні вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення та розкриті їх значення для своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення, а також визначений перелік осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, та правове регулювання їх діяльності по складенню протоколів. Виявлені проблемні питання, що виникають при складенні протоколів та розгляді справ про адміністративні правопорушення. Сформульовані конкретні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, що стосуються порядку складення протоколу про адміністративне правопорушення та використання його в якості джерела доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** докази, протокол, джерело доказів, адміністративне правопорушення, провадження в справах про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність.

## АННОТАЦИЯ

**Ярмак Е. Н. Протокол об административном правонарушении как источник доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

Диссертация посвящена исследованию протокола об административном правонарушении как комплексного источника доказательств по делам об административных правонарушениях, определению его содержания, особенностей и значения в производстве по делам об административных правонарушениях, а также проблем, возникающим при составлении протоколов об административных правонарушениях, рассмотрении и решении дел указанной категории.

Автором обосновывается, что протокол об административном правонарушении является комплексным источником доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях. Указывается, что протокол содержит сведения, полученные из разных источников, и является главным среди средств, с помощью которых устанавливаются фактические данные, наличие или отсутствие в деянии лица состава административного правонарушения, вина лица в его совершении, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Подчеркивается, что протокол об административном правонарушении должен составляться уполномоченным лицом с соблюдением установленных требований к его содержанию и форме. Только при этих условиях он приобретает доказательственное значение.

Проанализировано место протокола в структуре производства по делам об административных правонарушениях. Определены стадии этого производства, к которым автором отнесены: (1) проверка фактических обстоятельств совершенного деяния и возбуждение дела об административном правонарушении; (2)

рассмотрение и решение дела об административном правонарушении; (3) обжалование постановления по делу об административном правонарушении или внесение на нее представление прокурора; (4) исполнение постановления по делу об административном правонарушении; (5) пересмотр постановления по делу об административном правонарушении в случае установления нарушения Украиной международных обязательств. Подчеркнуто, что составление протокола об административном правонарушении свидетельствует о возбуждении дела об административном правонарушении, поскольку он является единственным основанием открытия производства по делу об административном правонарушении.

На основании анализа нормативно-правовых актов установлены основания производства по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами. Предложено на законодательном уровне закрепить положение, что единственным основанием для рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, является протокол. С целью отмежевания ответственности физических и юридических лиц, указанный протокол должен содержать детализацию в его названии – «Протокол об административном правонарушении юридического лица». Определена необходимость закрепления на законодательном уровне единых для всех органов требований к содержанию и форме протокола об административном правонарушении юридического лица, четкого перечня лиц, имеющих право составлять протоколы, процедуры их составления и правил привлечения юридических лиц к административной ответственности.

Определен перечень лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и правовое регулирование их деятельности по составлению протоколов. Сделан вывод, что институт общественных инспекторов как лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, не может обеспечивать надлежащего качества их составления вследствие отсутствия профессиональной подготовки по оценке административного проступка, юридической квалификации, закрепление фактов, необходимых для рассмотрения дела, а потому указанных лиц предложено исключить из числа,



уполномоченных законом составлять протоколы об административных правонарушениях.

Автором выявлены проблемы, возникающие на практике при составлении протоколов и рассмотрении дел об административных правонарушениях, сформулированы конкретные предложения по внесению изменений и дополнений в действующий Кодекс Украины об административных правонарушениях с целью усовершенствования порядка составления протокола об административном правонарушении, использования его в качестве комплексного источника доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** доказательства, протокол, источник доказательств, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях, административная ответственность.

## S U M M A R Y

**Yarmak E. N. Protocol on administrative violation as a source of evidence in proceedings before courts concerning administrative offenses. - Manuscript.**

The dissertation for getting the degree of candidate of juridical sciences on specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of education and science of Ukraine, Kharkov, 2014.

The thesis deals with the administrative offense as a source of evidence in cases of administrative violations; determine its place in proceedings before courts concerning administrative offenses. Based on the analysis of normative legal acts defined the base of the proceedings on administrative offences committed by juridical persons. Defines the general requirements for the content of the protocol on administrative offence and revealed their importance for timely, comprehensive, complete and objective to establish the circumstances of the case concerning an administrative offense, as well as the list of persons authorized to draw up protocols on administrative offences, and legal regulation of their activities on the preparation of protocols. Identified problematic issues arising in the

preparation of punctures and the consideration of cases on administrative offences. Formulated concrete proposals for amendments and addition to the Codex of administrative offences, relating to the order of the protocol on administrative offense and use it as a source of evidence in proceedings before courts concerning administrative offenses.

**Key words:** evidence, protocol, source of evidence, administrative violation, proceedings on administrative violations, administrative responsibility.

Відповідальний за випуск  
канд. юрид. наук С.А. Федчишин

Підписано до друку 02.10.2014 р. Формат 60х90/16  
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.  
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. – вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. № 1064

Друкарня  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77