

УНІВЕРСИТЕТСЬКІ НАУКОВІ ЗАПИСКИ

UNIVERSITY SCIENTIFIC NOTES

Виходить чотири рази на рік

№ 4 (32) 2009

Заснований у 2002 році

Передплатний індекс — **98692**

ISSN 2078-9165



Засновники:

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

*Включено до переліку наукових фахових видань
України, в яких можуть публікуватися
результати дисертаційних досліджень
на здобуття наукового ступеня доктора й
кандидата юридичних, економічних наук
та наук з державного управління
(постанови президії ВАК України
від 15.01.2003 р. № 1-05/1, від 10.12.2003 р.
№ 1-05/10, від 08.06.2005 р. № 2-05/5)*

*Рекомендовано до друку вченою радою
Хмельницького університету
управління та права
(протокол № 5 від 21 грудня 2009 року)*

Свідоцтво про державну реєстрацію
Серія КВ № 16109-4581 ПР від 16.12.2009

Тираж 300 пр. Зам. 173

Адреса редакції:

вул. Театральна, 8, м. Хмельницький, 29013
Тел. (382) 718096, 718080, (96) 3546093
Ел. адреса: unz@univer.km.ua
Веб-сторінка: www.univer.km.ua

Видруковано у Хмельницькому
університеті управління та права
вул. Театральна, 8, м. Хмельницький, 29013
Тел. (382) 717591

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2105 від 21.02.2005 р.

Авторські права застережені.
© Університетські наукові записки, 2009

*Передрук опублікованих матеріалів
здійснюється з обов'язковим посиланням на
джерело.*

*Редакційна колегія не завжди поділяє думку
авторів часопису.*

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Кондратьєв Р. І., д-р юрид. наук, проф.
(голова редакційної колегії);
Стефанчук Р. О., д-р юрид. наук, проф.
(заступник голови з правових наук);
Олуйко В. М., д-р наук з держ. упр., проф.
(заступник голови з управлінських наук);
Синчак В. П., д-р екон. наук, доц.
(заступник голови з економічних наук);
Білоусов Ю. В., канд. юрид. наук, доц.
(відповідальний секретар);
Андрейцев В. І., д-р юрид. наук, проф.;
Гришук В. К., д-р юрид. наук, проф.;
Копиленко О. Л., д-р юрид. наук, проф.;
Нижник Н. Р., д-р юрид. наук, проф.;
Харитонов С. О., д-р юрид. наук, проф.;
Шевченко Я. М., д-р юрид. наук, проф.;
Андрушко А. В., канд. юрид. наук, доц.;
Волкотруб С. Г., канд. юрид. наук, доц.;
Гринько С. Д., канд. юрид. наук, доц.;
Когут О. В., канд. юрид. наук, доц.;
Костяшкін І. О., канд. юрид. наук, доц.;
Литвиненко І. Л., канд. юрид. наук, доц.;
Лозінська С. В., канд. юрид. наук, доц.;
Музика-Стефанчук О. А., канд. юрид. наук, доц.;
Омельчук О. М., канд. юрид. наук, доц.;
Чудик-Білоусова Н. І., канд. юрид. наук, доц.;
Ярін В. М., канд. юрид. наук, доц.;
Лазор О. Я., д-р наук з держ. упр., проф.;
Майборода С. В., д-р наук з держ. упр., проф.;
Осауленко О. Г., д-р наук з держ. упр., проф.;
Рижих В. М., д-р наук з держ. упр., проф.;
Ситник Г. П., д-р наук з держ. упр., проф.;
Шамрай В. О., д-р наук з держ. упр., проф.;
Гаман Т. В., канд. наук з держ. упр.;
Ковтун І. Б., канд. наук з держ. упр.;
Савицький В. Т., канд. наук з держ. упр., доц.;
Гаман М. В., д-р екон. наук, проф.;
Кулинич О. І., д-р екон. наук, проф.;
Оболєнський О. Ю., д-р екон. наук, проф.;
Пила В. І., д-р екон. наук, проф.;
Стеченко Д. М., д-р екон. наук, проф.;
Черняк В. К., д-р екон. наук, проф.;
Чмир О. С., д-р екон. наук, проф.;
Корюгін А. В., канд. екон. наук;
Підгородецька С. М., канд. екон. наук, доц.;
Щепанський Е. В., канд. екон. наук, доц.;
Виговський Л. А., д-р філос. наук, проф.;
Тополь Ю. О., канд. іст. наук, доц.;
Ярош Д. В., канд. іст. наук, доц.

Хмельницький • 2009



ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ	6
ЯРОШ Д. В. (Хмельницький) Конституція УНР 1918 р. про Всенародні збори України як вищий законодавчий орган влади: історичний досвід і сучасний конституційний процес	6
МЕЛЬНИЧУК Н. Ю. (Львів) Категорії "злочин" та "покарання" в контексті проблематики міждисциплінарних комунікацій	12
ДУТКО А. О. (Львів) До питання про основні вимоги до юридичних конструкцій	16
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО	20
ОРЛОВСЬКИЙ О. С. (Одеса) Громадські інспектори благоустрою як різновид участі членів територіальної громади у місцевому розвитку	20
ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО	24
БІЛОУСОВ Ю. В., БОНДАРЕНКО-ЗЕЛІНСЬКА Н. Л. (Хмельницький) Проблемні питання провадження у зв'язку із розголошенням інформації, яка містить банківську таємницю, щодо фізичних та юридичних осіб	24
ГРИНЬКО С. Д. (Хмельницький) Методологія деліктного права в сучасних умовах	33
ВАТРАС В. А. (Хмельницький) Правова характеристика джерел сімейного права, які регламентують поняття "члени сім'ї" та "сім'я"	39
СТЕФАНЧУК М. О. (Хмельницький) До питання про динаміку суб'єктивного цивільного права	44
ЦЮРА В. В. (Київ) Цивільно-правові концепції щодо повноваження представника у цивільному праві	53
МІЩУК В. В. (Київ) Правові аспекти відповідальності держави за трансграничну ядерну шкоду	58
ГРУШКЕВИЧ Т. В. (Хмельницький) Питання доступу до правосуддя у справах про відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище	64
ЧЕРНЯК О. Ю. (Хмельницький) Право споживача на захист в контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу	70
ГЕЙНЦ Р. М. (Івано-Франківськ) Істотні умови договору про надання комунальних послуг	76
ЯКИМЧУК С. О. (Хмельницький) Виконання судових рішень у цивільних справах як стадія судового розгляду	81
ЗАДОРОВИЧА С. Ф. (Київ) Допустимість альтернативного вирішення спорів як обов'язкова умова звернення до позасудового вирішення спорів	85
КОВАЛЬЧУК А. М. (Хмельницький) Особливості визначення розміру обов'язкової частки майна у спадщині ...	90
ЛОЗОВА Г. О. (Київ) Відповідальність за умовами шлюбного договору	94
МЕЛЬНИК Я. Я. (Хмельницький) Окремі питання виконання обов'язків особами, які беруть участь у справах про обов'язкову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу	99
ШАЛА Л. В. (Львів) Теорії походження права власності	106
ШЕВЧУК В. І. (Хмельницький) До питання про процесуальні форми участі прокурора в цивільному процесі ..	112
ЖЕЛІХОВСЬКА Ю. В. (Хмельницький) Заходи щодо охорони спадкового майна за законодавством України	118
ХОЛОД В. В. (Одеса) Визначення кола осіб при розгляді справ про визнання права власності на об'єкти самочинного будівництва	123
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО	129
КОРОЛЬ В. І. (Київ) Концептуально-правові підходи до інноваційно-технологічної модернізації економіки Росії	129
АНДРУЩЕНКО І. Г. (Київ) Сучасні реалії М&А та НТ підприємств в Україні	135
ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО	139
КОСТЯШКІН І. О. (Хмельницький) Окремі питання забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні	139
ОЛІЙНИК О. М. (Київ) Закріплення переважного права першовідкривача на отримання надр у користування	144
ЧОПІК О. П. (Львів) Переведення земель лісгосподарського призначення у запас: проблеми законодавства та практики	150
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	156
ХОМА В. О. (Хмельницький) Окремі питання нормативно-правового забезпечення правоохоронного статусу Державної прикордонної служби України	156
ЗАВАЛЬНИЙ М. В. (Харків) Порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування	160
ЛУКАШЕВ О. А. (Харків) До питання щодо фінансово-правової природи грошових фондів	166
ДРАГАН О. В. (Київ) Місце державного контролю за діяльністю фінансових посередників на ринку цінних паперів у системі державного регулювання фондового ринку	171
ШАРЕНКО М. С. (Харків) Проблемні питання правового статусу платника податку на додану вартість	176
ЗВОНАРЬОВА Ю. В. (Київ) Принципи фінансово-правового регулювання обігу цінних паперів	180



ТВЕРДОХЛІБ В. Ю. (Одеса) Особливості правового статусу громадських організацій в Україні	188
ХУТОРНИЙ Б. В. (Київ) Особливості фінансування суб'єктів, що забезпечують оборону держави	198
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	203
МОРОЗ В. М. (Дніпродзержинськ) Особливості умовно-дострокового звільнення за кримінальним законодавством США	203
ЖУРАВСЬКА З. В. (Луцьк) Про деякі заходи по запобіганню правопорушень з участю персоналу установ виконання покарань	208
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ	214
ТАТАРОВ О. Ю. (Київ) Міністерство внутрішніх справ Турецької Республіки: структура та завдання з протидії злочинності	214
БАТЮК О. В. (Луцьк) Дослідження окремих аспектів криміналістичної профілактики злочинів	219
ВОЛКОТРУБ С. Г. (Хмельницький) Гарантії права особи на свободу від самовикриття в кримінальному судочинстві	225
ЗАХАРОВ Д. О., РЕУЦЬКИЙ А. В. (Сімферополь) Результати касаційного розгляду у кримінальному судочинстві	230
ТИЩЕНКО О. І. (Харків) Актуальні питання затримання у кримінальному судочинстві України	235
АНТОНЮК О. Д. (Львів) Співвідношення прокурорського нагляду і процесуального керівництва в діяльності прокурора під час досудового розслідування кримінальної справи	240
ГРИНІШИН А. Б. (Львів) Правовий механізм реалізації конституційних прав громадян України на участь у відправленні правосуддя в кримінальних справах	248
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	254
ЕСИМОВА Ш. А. (Астана, Республіка Казахстан) Основные направления модернизации государственного управления: опыт зарубежных стран	254
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	261
ГАСЮК І. Л. (Хмельницький) Еволюція організаційно-правових основ державного управління фізичною культурою й спортом на українських землях наприкінці XIX ст. та в радянський період	261
КАРПЕНКО В. В. (Одеса) Роль сільськогосподарської обслуговуючої кооперації в комплексному розвитку сільських територіальних громад	273
ЩЕПАНСЬКИЙ Е. В. (Хмельницький) Ретроспективний аналіз державного управління соціально-економічним розвитком	279
СЕРЬОГІН С. С. (Дніпропетровський) Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади	284
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	290
АНУПРІЄНКО О. Л. (Київ) Гендерні особливості іміджу керівника в державному управлінні	290
РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА	296
МАРТУСЕНКО І. В., БОЙКІВСЬКА Г. М. (Вінниця) Проблеми формування системи реалізації зерна в Україні	296
ЕКОНОМІКА ПІДПРИЄМСТВА	302
СИНЧАК В. П., ПИЛИПЯК О. В. (Хмельницький) Прикладні аспекти застосування методу імітаційного моделювання при оцінці проектних ризиків	302
СТАТИСТИКА	311
КУЛИНИЧ О. І., КУЛИНИЧ Р. О. (Хмельницький) Статистичне моделювання ступеня інтенсивності використання макроекономічних чинників у формуванні обсягу ВВП України в динаміці	311
ФІЛОСОФІЯ	318
ВАЛЬЧУК А. М. (Хмельницький) Державно-церковні відносини в сучасній Україні	318
ПРОБЛЕМИ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	322
КОМАР Ю. М. (Донецьк) Активізація інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей на основі інформаційних засобів впливу	322
ВОЙЦЕШУК А. Д. (Хмельницький) Організаційні засади підвищення кваліфікації працівників митних органів	327
СИЧ В. О. (Миколаїв) Проблеми фінансування юридичних клінік в Україні	332
ПЕРСОНАЛІ	336
ІНФОРМАЦІЯ ПРО ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА	338
ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ	340



М. В. Завальний
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів
Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 347.983

ПОРУШЕННЯ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ЇЇ РОЗСЛІДУВАННЯ

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства, яке регламентує порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування. На підставі дослідження запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктного провадження.

Стаття посвячена аналізу действующего законодательства, регулирующего порядок возбуждения дела об административном правонарушении и его расследовании. На основании исследования предложены пути усовершенствования правового регулирования административно-деликтного производства.

The article is devoted to analysis of effective legislation, which regulates procedure of commencement of a case on administrative transgression and its investigation. On the grounds of research completed, it offers ways of improvement of legal regulation of administrative delictual procedure.

Адміністративне розслідування є логічною послідовністю певних дій, що відбуваються у часі й спрямовані на досягнення відповідного результату, пов'язаного з реалізацією норм матеріального права. Іншими словами розслідування як стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення має чітку систему, яка може бути представлена як єдине ціле, складене з взаємопов'язаних, відносно самостійних частин. Кожна частина повинна відповідати наступним вимогам: мати об'єктивно необхідний характер; мати самостійний зміст, що визначає призначення певної частини; мати самостійне адміністративно-процесуальне значення, свої завдання, що забезпечують вирішення завдань стадії адміністративного розслідування; частини повинні розташовуватися одна за одною в певній послідовності.

Питання визначення стадій адміністративно-деліктного провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення) неодноразово висвітлювалися в юридичній літературі. Нажаль, й дотепер немає єдності щодо визначення цих стадій, а особливо першої стадії — порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування, яку інколи зводять лише до складання протоколу.

Метою статті є розкриття змісту стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування.

При здійсненні даного дослідження перш за все необхідно виділити наступні частини (етапи) стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративного розслідування:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) встановлення фактичних обставин справи;
- 3) процесуальне оформлення результатів розслідування;
- 4) направлення матеріалів справи за підвідомчістю.

У провадженні у справах про адміністративні правопорушення важко виявити за зразком з кримінальним та цивільним процесами момент порушення справи. Не

© Завальний М. В., 2009.



випадково з цього приводу одні автори вважають, що справа про адміністративний проступок порушується в момент складення протоколу. Проте за такого вирішення цього питання вся процедура розслідування опиняється за межами провадження. Іноді початок провадження у справі пов'язується з отриманням інформації про правопорушення чи виявлення ознак, що вказують на можливість правопорушення. Це, на наш погляд, є більш обґрунтованим вирішенням питання.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не фіксує моменту, з якого вона має вважатися порушеною і не визначає процесуального документа, яким порушення справи оформлюється. Але КУпАП вказує на матеріальну обставину, за наявності якої справа повинна бути порушена. Цією обставиною є ознаки адміністративного проступку в діях певних осіб.

Такі ознаки встановлюються:

- а) особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення (ст. 255 КУпАП);
- б) особою, яка уповноважена застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП), а саме: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів;
- в) особою, яка уповноважена здійснювати доставляння порушника (ст. 259 КУпАП);
- г) особою, яка уповноважена здійснювати відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП);
- г) особою, яка уповноважена накладати стягнення (штраф, попередження) на місці вчинення проступку без складання протоколу (ст. 258 КУпАП).

Серед перелічених осіб законодавець чітко і однозначно називає лише тих, які уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення і застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Виконання цих функцій супроводжується обов'язковою фіксацією у визначених законодавцем процесуальних документах, якими є:

- а) протокол про адміністративне правопорушення;
- б) протокол про адміністративне затримання;
- в) протокол про особистий огляд;
- г) протокол про огляд речей;
- г) протокол про вилучення речей та документів.

Втім, закон дозволяє замість складання протоколу про особистий огляд, огляд речей, вилучення речей та документів зробити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

З урахуванням того, що адміністративне затримання застосовується як захід, коли вичерпані інші можливості безперешкодного здійснення провадження в справі про адміністративний проступок чітко визначеним колом посадових осіб за вчинення перелічених у законі діянь (ст. 262 КУпАП), і фактично крайнім заходом впливу на правопорушника — єдиним процесуальним документом, який складається у всіх адміністративно-деліктних справах, є протокол про адміністративний проступок.

З огляду на зазначене, у адміністративно-деліктній теорії набула поширення точка зору, що саме цей документ необхідно розглядати як процесуальне оформлення факту порушення справи про адміністративний проступок. Протокол, пише Л. В. Коваль, — це початок провадження в адміністративній справі [1, с. 133]. Ю. П. Битяк дійшов висновку, що стадія порушення справи про адміністративний проступок полягає у складанні протоколу [2, с. 222-240]. На думку З. С. Гладуна, про порушення справи свідчить лише наявність протоколу про адміністративний проступок [3, с. 158]. З ним фактично погоджується Н. В. Хорошак. Вона вважає, що провадження починається з виявлення факту вчинення адміністративного проступку і його фіксації у процесуальному документі, яким виступає протокол про адміністративне правопорушення [4, с. 519].

Ця позиція знаходить підтримку у законодавця, який у ст. 358 «Порушення справи про порушення митних правил» Митного кодексу України 2002 року зазначає, що справа вважається розпочатою з моменту складення протоколу про порушення митних правил.

Зазначеному підходу, на нашу думку, бракує урахування сучасного стану осмислення адміністративно-деліктної сфери і розвитку законодавства про адміністративні проступки. Його відбитком є спроба об'єднати стадію порушення справи



і стадію розслідування у одну — першу стадію провадження [5, с. 334]. До такого висновку підштовхують особливості протоколу як процесуального документа.

Він є документом комплексним. У ньому не лише фіксується факт проступку, а й містяться відомості про особу порушника, висновок щодо кваліфікації діяння за відповідною статтею Кодексу, дані про свідків і потерпілих, пояснення порушника, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи і відшкодування заподіяної матеріальної шкоди.

Одним із основних питань, що вимагають ретельного розгляду, є з'ясування підстав та приводів розслідування, необхідних для нормального руху цієї стадії. В адміністративному законодавстві вони не визначені, тому особливої уваги заслуговують думки вчених з цього приводу.

Більшість авторів вважають, що підставою порушення справи є вчинення адміністративного проступку, а приводами — заяви громадян та громадських об'єднань, повідомлення державних органів і посадових осіб, повідомлення у засобах масової інформації тощо. Інші, говорячи про необхідність "вказати приводи та підстави для порушення справи", розглядають лише підстави, не називаючи приводів [6, с. 69]. З інших позицій до цього підходить А. В. Серьогін, який по суті ототожнює підстави порушення адміністративної справи з приводами до його порушення [7, с. 149], що на нашу думку, не зовсім правильно.

Підставою порушення адміністративної справи й здійснення розслідування є наявність у діях особи складу адміністративного правопорушення.

Правове значення приводу для порушення й розслідування адміністративної справи полягає в тому, що він викликає публічну діяльність органів державного управління, вимагає, щоб ці органи відповідним чином реагували на кожен сигнал про вчинення проступку. Саме привід до порушення справи викликає здійснення й застосування адміністративно-деліктної процесуальної норми. Приводом до порушення адміністративної справи є інформація про проступок, яка отримана повноважним органом чи посадовою особою в результаті особистого виявлення з будь-яких джерел.

Вивчення адміністративних справ показує, що ступінь поширеності приводів до порушення справ є різним, він певною мірою залежить від категорії проступку.

Для порушення справи про адміністративне правопорушення необхідні не лише приводи та підстави, але й відсутність обставин, що перешкоджають цьому. Діючим законодавством ці обставини закріплені у ст. 247 КУпАП. Якщо будь-яка з таких обставин відома в момент порушення адміністративної справи, то порушення справи не допускається. Але у зв'язку тим, що адміністративна справа може порушуватись і за фактом, а не лише у відношенні особи, то обставина, що перешкоджає порушенню справи може бути виявлена лише пізніше, під час розслідування. У цьому випадку орган, що здійснює розслідування, може припинити адміністративне розслідування, повідомивши про це в письмовій формі зацікавлену сторону, але без формально прийнятого рішення.

Одним із основних завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення є забезпечення правильного застосування норм права, передбачають адміністративну відповідальність. Розв'язання 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. Від цього етапу першої стадії адміністративно-деліктного провадження здебільшого залежить правильність прийнятого рішення.

Основною метою адміністративного розслідування є встановлення об'єктивної істини у справі, тому визначення меж дослідження обставин, що мають значення для його вирішення, має сприяти достовірному встановленню названих обставин. Це однак не означає, що необхідно використовувати всі можливості для збирання доказів. Головне, щоб висновок про наявність чи відсутність досліджуваних фактів спирався на таку сукупність доказів, яка б не залишала місця для сумнівів у достовірності цього висновку, відповідності його об'єктивній дійсності. Таким чином, межі дослідження слід розуміти як певний рівень знань про обставини, що підлягають з'ясуванню, який є необхідним і достатнім для правильного вирішення справи. Лише за таких умов можна розраховувати на правильне вирішення адміністративної справи, й, отже, на вдале виконання завдань адміністративно-деліктного провадження.

Одним із найвідповідальніших етапів адміністративного розслідування є складення протоколу — процесуального документа, від якого багато в чому залежить доля всієї справи про адміністративні правопорушення.



Згідно зі ст. 254 КУпАП при вчиненні адміністративного правопорушення уповноваженою на те посадовою особою або представником громадськості складається протокол про адміністративне правопорушення. Згідно з Наказом МВС України № 185 від 22.02.2001 р. складати протоколи про адміністративні правопорушення мають право посадові особи територіальних і транспортних органів та підрозділів ОВС, які мають спеціальне звання.

Протоколи не складаються у випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення. Так, працівники ОВС мають право накладати стягнення у вигляді попередження і штрафу на місці (ч. 3 ст. 109, 110, 115, 116-2, 119, 135 КУпАП).

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 у ст. 256 КУпАП.

Відносно форми протоколу про адміністративне правопорушення КУпАП та інші закони України чіткого поняття не дають. Проаналізувавши КУпАП та інші закони України, можна зробити висновок, що протокол про адміністративне правопорушення 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 складення протоколу працівниками ОВС наводиться у підзаконному акті — Наказі №185 від 12.02.2001 року, яким затверджена Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення [8].

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, не має можливості притягнути правопорушника до відповідальності, а в деяких випадках стягнення накладається на особу, яка не вчинювала правопорушення, а винний уникає покарання.

3. Відсутність підписів і пояснень порушників. Як вже відмічалось, в 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, відсутності навичок щодо їх оформлення, а інколи — внаслідок халатного відношення деяких посадових осіб до виконання покладених на них обов'язків.

При визначенні ознак невчасного складення протоколу про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, слід виходити з того, що строк, протягом якого має бути складений протокол про адміністративне правопорушення, не встановлений ні Законом України «Про боротьбу з корупцією», ні КУпАП. Отже, такий протокол має бути складений одразу після того, як були встановлені достатні дані, що свідчать про наявність у діянні особи ознак корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Згідно зі ст. 97 КПК України орган дізнання за заявою або повідомленням про злочин зобов'язаний не пізніше триденного строку прийняти одне з таких рішень: 1) порушити кримінальну справу; 2) відмовити в порушенні кримінальної справи; 3) направити заяву або повідомлення за належністю (тобто для перевірки її іншим компетентним органом).

За необхідності перевірити заяву або повідомлення про злочин до порушення справи, така перевірка здійснюється в строк не більше десяти днів шляхом відбирання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів.



З огляду на це, строк складення протоколу про корупційне правопорушення для працівників відповідних підрозділів МВС, податкової міліції, СБУ, слідчих та прокурорів не повинен перевищувати десяти діб. Цей строк підлягає відліку органами, які ведуть боротьбу з корупцією, при отриманні інформації про вчинення корупційного правопорушення від інших юридичних та фізичних осіб — з моменту її одержання, при безпосередньому виявленні факту вчинення такого правопорушення — з моменту його виявлення [9, с. 167].

У п. 2.6 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення регламентовано, що при складенні протоколу про адміністративне правопорушення зазначається число, місяць і рік складення протоколу.

Тому, на наш погляд, до ч. 1 ст. 256 КУпАП необхідно ввести такі зміни: після слів “дата і місце його складення” додати слова “дані про час складення протоколу”.

Заключним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення матеріалів розслідування на розгляд. Звісно, що це відбувається лише тоді, коли посадова особа, котра закінчила розслідування та склала протокол про адміністративне правопорушення, сама не уповноважена вирішувати справу по суті або вважає за необхідне передати його для розгляду до іншого адміністративно-юрисдикційного органу.

Як вже відмічалось, адміністративно-юрисдикційні повноваження надано багатьом органам державного управління й посадовим особам. У зв'язку з цим на кожній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення виникає питання про підвідомчість, тобто про те, який орган чи посадова особа вповноважені розслідувати та вирішувати адміністративні справи.

Питання про підвідомчість справ про адміністративні правопорушення не викликають великих труднощів, оскільки розслідування адміністративних справ, як правило, здійснюється тими органами та посадовими особами, які здійснюють нагляд за дотриманням порушених правил та які згідно із законодавством мають право складати протокол про адміністративне правопорушення. Однак враховуючи, що суб'єкт розслідування часто не вповноважений накладати адміністративні стягнення, важливо визначити якому органу чи посадовій особі слід направити матеріали адміністративного розслідування для вирішення їх по суті й прийняття відповідного рішення.

Якщо протокол складено особою, вповноваженою накладати адміністративні стягнення, то і в такому випадку може виникнути питання про підвідомчість справи, оскільки дана особа має право накладати стягнення чи направити її на розгляд громадської організації.

Завершальним етапом стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування має бути процесуальний документ в якому засвідчуватиметься необхідність направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення за підвідомчістю. Питання необхідності існування такого документа раніше вже піднімалося у літературі [10, с. 200]. У зв'язку з цим вважаємо, що логічним завершення вищезазначеної стадії провадження у справах про адміністративне правопорушення буде викладення ст. 257 КУпАП у новій редакції такого змісту: “Стаття 257. Процесуальне оформлення завершення адміністративного розслідування у справі про адміністративне правопорушення.

Орган (посадова особа), уповноважений складати протокол про адміністративне правопорушення, завершуючи адміністративне розслідування вносить рішення про направлення матеріалів справи за підвідомчістю, під якою слід вважати закріплену Главою 17 цього Кодексу компетенцію певних органів державної влади щодо розгляду конкретної категорії справ про адміністративні правопорушення, винесення по ній рішення та направлення його для виконання”.

Адміністративне розслідування, як стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, має чітку систему, яка може бути представлена як єдине ціле, складене з взаємопов'язаних, відносно самостійних частин. За підсумками проведеного в цій статті аналізу визначено зміст кожного з етапів зазначеної стадії та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення.

Список використаних джерел

1. Коваль Л. В. Адміністративне право України. [Курс лекцій] (Загальна частина) / Л. В. Коваль. — К. : Основи, 1994. — 154 с.



2. Административное право Украины [2-е изд., перераб. и доп.] / Под ред. проф. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2003. — 576 с.
3. *Гладун З. С.* Адміністративне право України : [Навч. посібник.] / З. С. Гладун — Тернопіль : Карт-бланш, 2004. — 215 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [Підруч.] : У 2-х томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юридична думка, 2004. — 584 с.
5. Административное право России : [Учеб.] — Ч. 3 : Административная юрисдикция / Под ред. А. П. Коренева, В. Я. Кикотя. — М. : Щит, 2002. — 368 с.
6. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева — М. : Юрид. лит., 1964. — 158 с.
7. *Серегин А. В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин — М. : Академия МВД СССР, 1975. — 194 с.
8. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22.02.2001 р., № 185 // ОВУ. — 2001. — № 13. — Ст. 582. — С. 322.
9. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М. І. Мельник, А. І. Редька, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2003. — 320 с.
10. Адміністративний процес: [Навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський / [За заг. ред. І. П. Голосніченка]. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.

*Рекомендовано до друку науково-дослідною лабораторією
з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 23 листопада 2009 року)*

Надійшла до редакції 29.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

