

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЄВДОКИМОВ ДМИТРО АНДРІЙОВИЧ

УДК 342.9 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ
РОЗСЛІДУВАННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ
ПРАВОПОРУШЕННЯ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ **Д. А. Євдокимов**

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент **Варивода Василь Іванович**

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Євдокимов Д.А. Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

Дисертаційну роботу присвячено з'ясуванню сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, а також розробленню пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення відповідної правозастосовної практики.

З'ясовано, що правова природа провадження в справах про адміністративні правопорушення в сучасному розумінні даного адміністративно-правового інституту починає формуватися на початку минулого століття. Відмічено, що до кінця 70-х-початку 80-х років процес становлення відбувався доволі повільно, без належного нормативно-правового забезпечення таких процесів. І лише з прийняттям КУпАП України нормативна регламентація даних суспільних відносин зазнає кодифікації, що значно підвищує її ефективність. Із здобуттям Україною незалежності починають свій розвиток суміжні правові інститути, що має свій вплив і на формування правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Аргументовано, що структура провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути визначена як сукупність її змістовних складових і способів їх зв'язку. У такому разі визначення структурних складових вказаного провадження може здійснюватися принаймні з двох позицій, що буде залежати від сприйняття сутності самого провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Обґрунтовано, що в контексті визначення структури провадження в справах про адміністративні правопорушення слід вести мову про те, що вона є чотирьохрівневою, а також про те, що на кожному з таких рівнів будуть мати місце відповідні суспільні відносини із характерним для них складом. Відтак, провадження в справах про адміністративні правопорушення можна визначити як урегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється ними шляхом вчинення процесуальних дій на окремих етапах і стадіях провадження задля виконання його завдань.

Відмічено, що поряд із обов'язковими стадіями провадження в справах про адміністративні правопорушення можна назвати ряд факультативних процесуальних стадій. Наявність або ж відсутність останніх головним чином обумовлена волевиявленням учасників провадження, а також необхідністю розв'язання загальних завдань провадження, тобто охорони прав, свобод та інтересів особи. З огляду на це такий критерій як ступінь обов'язковості не можна брати в основу наведення відмінностей між процесуальними стадіями й етапами провадження в справах про адміністративні правопорушення.

З'ясовано, що сутність адміністративного розслідування як стадії провадження в справі про адміністративне правопорушення може бути розкрито як законодавчо закріплену сукупність процесуальних дій та етапів, здійснюваних компетентними суб'єктами задля виявлення та фіксації правопорушення, його кваліфікації та в цілому створення належних умов для повного й об'єктивного розгляду справи про адміністративні правопорушення, що завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення й направленням матеріалів за підвідомчістю.

Наголошується на тому, що на стадії адміністративного розслідування можуть відбуватися юридично значущі дії ще до процесуального оформлення порушення справи у провадженнях щодо адміністративних правопорушень, зокрема, момент реалізації посадовими особами органів

Національної поліції України адміністративно-юрисдикційної компетенції, передбаченої законом щодо перевірки інформації, збору доказів, з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення.

Відмічено, що процесуальне оформлення результатів розслідування завершує здійснення адміністративного розслідування, а не є його початком, а направлення матеріалів адміністративного розслідування за підвідомчістю є кінцевим етапом.

Доведено, що компетенцію органів Національної поліції при здійсненні адміністративного розслідування слід тлумачити як сукупність їх публічно-владних повноважень, реалізація яких передбачена чинним законодавством, щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для вирішення питання, стосовно наявності або відсутності складу адміністративного правопорушення та, відповідно, підстав для порушення провадження у такій справі.

Акцентовано увагу на тому, що на відміну від кримінально-процесуального законодавства, в якому чітко визначені та врегульовані нормами права всі стадії процесу, адміністративне законодавство не окреслює стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до плутанини та неузгодженості. Вищевикладене обумовлює необхідність підвищення вимог, які висуваються до поліції під час провадження у адміністративних справах, зокрема щодо: встановлення фактичних обставин у справах; фіксації та кваліфікації правопорушення; рівня професіоналізму та особистої відповідальності поліцейських.

Наголошено, що якщо одні органи адміністративної юрисдикції мають винятково колегіальні повноваження (адміністративні комісії, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад), то системі органів Національної поліції притаманна лише одноособова форма адміністративної юрисдикції (наприклад, попередження, складення протоколу, направлення матеріалів

провадження у справі про адміністративне правопорушення для подальшого розгляду компетентному органу).

Доведено, що здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, підвідомче органам Національної поліції, – це вчинення комплексу процесуальних дій, спрямованих на повне і точне попереднє з'ясування обставин відповідних проваджень, яке здійснюється уповноваженими посадовими особами Нацполіції, з метою правильного складання протоколу та подальшого провадження у справі.

Зазначено, що органи Національної поліції України є одним із головних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, адже жоден із інших органів державної влади не наділений таким значним обсягом компетенції щодо здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення.

Наголошено, що наразі необхідно не тільки забезпечити оперативну інтеграцію інституту адміністративного розслідування в адміністративне законодавство, а і створити належні умови його функціонування, шляхом здійснення низки організаційно-правових заходів, суть яких полягає в внесенні змін до чинних нормативно-правових актів, що регламентують процедуру здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення, а також проведення низки організаційних заходів щодо організації такого розслідування конкретними суб'єктами.

Аргументовано, що відсутність нормативного визначення конкретних категорій суб'єктів уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення призводить до різної практики в органах поліції: такі справи розглядають або дільничні офіцери поліції або начальники сектору превенції патрульної поліції, при чому за абсолютно незрозумілим критерієм. Якщо ж не провести диференціацію повноважень співробітників поліції ідентична ситуація виникне при здійсненні адміністративних розслідувань, що призведе

не тільки до дублювання повноважень поліцейських, а і перешкоджатиме його об'єктивному проведенню.

Встановлено що становлення інституту адміністративних розслідувань є більш складним процесом, який вміщує безліч різноманітних заходів правового та організаційного характеру, ґрунтовне дослідження яких може стати предметом самостійної оригінальної наукової праці.

З'ясовано, що в сучасних умовах реформування правоохоронних органів їх представники в своїй практичній діяльності досить часто стикаються із недостатньою урегульованістю на законодавчому рівні окремих питань, в тому числі пов'язаних із здійсненням адміністративних розслідувань як початкової стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, здійснення якого є одним із основоположних напрямів реалізації завдань, що стоять перед Національною поліцією.

Акцентовано увагу на тому, що на території України процедура адміністративного розслідування як першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення включає в себе: виявлення адміністративного правопорушення, припинення правопорушення (якщо воно ще триває), збір доказів, їх оцінка, фіксація факту вчинення правопорушення шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення та передача матеріалів справи для її розгляду за підвідомчістю.

Аргументовано, що однією з головних проблем зниження ефективності адміністративного розслідування є недостатній рівень професійних знань та невисокий рівень отриманої освіти. Адміністративне розслідування у більшості випадків проводить або працівник патрульної поліції, або поліцейський сектору реагування патрульної поліції відповідного територіального відділу поліції.

Узагальнено, що ключовими шляхами підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими є: удосконалення нормативної бази; заходи підвищення рівня правосвідомості та

праворозуміння населення; діяльність щодо підвищення освітнього рівня поліцейських; налагодження реальної взаємодії на засадах партнерства; удосконалення або запровадження саме механізмів здійснення тієї чи іншої діяльності, що вже передбачена законом; належний рівень матеріально-технічного забезпечення.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, адміністративне розслідування, адміністративні провадження, Національна поліція, правозастосовна практика, компетенція, органи державної влади, вдосконалення, адміністративне законодавство, стадія, етап провадження.

SUMMARY

Yevdokymov D.A. Administrative and Legal Framework for Investigation in Respect of Administrative Offences by the National Police. – Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 – the Law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2020.

The thesis studies the essence and specificities of the administrative and legal framework for investigation in respect of administrative offences by the National Police, as well as makes proposals and recommendations, aimed at improving corresponding administrative legislation.

It is proven that the legal nature of proceedings for administrative offences, as currently understood, has arisen at the beginning of the last century. It is noted that by the end of the 1970s and early 1980s the development process has been rather slow, without adequate legal and regulatory support for such processes. It is only with the adoption of the CAO of Ukraine that the normative regulation of these social relations has been enshrined, enhancing its effectiveness. Since Ukraine's independence, related legal institutions have been developing, and they also have an impact on the legal nature of administrative offences.

It is argued that the structure of proceedings in respect of administrative offences can be defined as the totality of its substantive components and the means of their connection. In such a case, the structural elements of the proceedings can be determined from, at least, two perspectives, depending on the perception of the nature of the proceedings in administrative offences.

It is proved that, in the context of determining the structure of proceedings for administrative offences, a four-tier procedure should be considered, and that at each of these levels there will be appropriate social relations with their respective structure. In view of the fact that proceedings in respect of administrative offences can be described as the activities of authorized actors, regulated by administrative law, that is conducted by means of procedural actions at certain phases and stages of the proceedings in order to carry out their tasks.

It is noted that, in addition to the mandatory stages of proceedings in respect of administrative offences, a number of optional procedural stages can be identified. The existence or absence of the latter is mainly due to the will of the participants in the proceedings, as well as to the need to solve the general problems of proceedings, that is, to protect human rights, freedoms and interests. In view of this criterion as to the degree of compulsion, the distinction between the procedural phases and stages of proceedings in respect of administrative offences cannot be taken as a basis.

It is revealed that the essence of an administrative investigation as a stage of the proceeding in respect of an administrative offence may be disclosed as a set of procedural acts and phases, provided for by law, carried out by competent subjects in order to identify and record the offence, its qualification and, in general, to create conditions for a full and objective consideration of the case of administrative offences that is completed by reporting on the administrative offence and submitting the case by jurisdiction.

The focus is on the fact that during the administrative investigation stage, legally significant actions may take place even before initiation of case concerning administrative offences, for example, the time when officials of the National Police

exercise the administrative and jurisdictional competence, provided for by law, for the verification of information, the collection of evidence and the clarification of information, necessary to establish the existence and prior determination of an administrative offence.

It is noted that the procedural processing of investigation results completes the administrative investigation, rather than initiates it, while the submission of the administrative investigation materials by jurisdiction is the final phase.

It is proved that the competence of the National Police in administrative investigations should be interpreted as the totality of their public powers, provided for in the legislation in force, with regard to identification and verification of the circumstances and facts relevant to the determination of whether or not an administrative offence exists and, accordingly, whether the grounds for instituting proceedings in such a case are.

The focus is on the fact that contrasting criminal procedure law, all stages of proceedings thereof are clearly defined and regulated by law, administrative law does not define the stages of proceedings in respect of administrative offences, which leads to confusion and incoherence. The above necessitates to enhance the requirements imposed on the police during administrative proceedings, namely, establishing the facts of the case; recording and determining the offence; the professional level and personal responsibility of police officers.

It is underlined that while some administrative jurisdictions have exclusive collegial powers (administrative commissions, executive committees of village, town and city councils), the National Police is characterized by a single form of administrative jurisdiction (for example, a warning, a report, and the submission of administrative proceeding materials for further consideration by the competent authority).

It is proved that the conduct of administrative investigations in cases involving administrative offences under jurisdiction of the National Police is a series of procedural acts, aimed at a complete and accurate preliminary disclosure of the relevant circumstances of the case by the authorized officials of the National

Police, with a view to the correct preparation of the report and further proceedings in the case.

It is noted that the National Police of Ukraine is one of the main subjects of administrative and tort jurisdiction, since none of the other public authorities has such extensive competence to conduct administrative investigations in respect of administrative offences.

It is underlined that what is needed now is not only to ensure the operational integration of administrative investigation into the administrative legislation, but also to create the proper conditions for its functioning, through the implementation of a number of institutional and legal measures, amending the existing legal regulations governing the procedure for the conduct of administrative proceedings; as well as a number of organizational arrangements for such an investigation by specific actors.

It is argued that the absence of a normative definition of specific categories of subjects authorized to consider administrative offences has led to different practices in the police: such cases are dealt with either by district police officers or by the head of the preventive sector of the Patrol Police, with no clear criteria. If the powers of police officers are not differentiated, an identical situation will arise in the course of administrative investigations, leading not only to the duplication of police powers, but also to limited objectivity.

It is established that the development of the concept of administrative investigations is a complex process that encompasses a variety of legal and organizational measures, a detailed examination of which can be the subject of original scientific work.

It is revealed that, in the current context of the ongoing reform of law enforcement bodies, their representatives in their practical activities frequently encounter an insufficient legal and regulatory framework for individual issues, including administrative investigations as the initial stage of the proceedings in respect of administrative offences, which is a fundamental area of the tasks of the National Police.

The focus is on the fact that in the territory of Ukraine the administrative investigation as the first stage of proceedings in respect of administrative offences includes: detection of an administrative offence, suppression of an offence (if still ongoing), collection of evidence, evaluation of evidence, recording of the commission of an offence by drawing up a report on an administrative offence and submitting the case file for consideration by jurisdiction.

It is argued that one of the main problems in reducing the effectiveness of the administrative investigation is the lack of professional knowledge and education. In most cases, the administrative investigation is conducted either by a patrol police officer or by a police officer of the patrol police of a response sector of the respective territorial police department.

It is concluded that the key ways to effective administrative investigations by police officers are: improvement of the legal and regulatory framework; measures to raise the level of legal awareness and the rule of law among the population; activities to raise the educational level of police officers; the establishment of real cooperation based on the principles of partnership; the improvement or introduction of mechanisms for the implementation of activities that is already provided for by law; and the appropriate level of logistical support.

Key words: administrative offenses, administrative investigation, administrative proceedings, National Police, law application, competence, public authorities, improvement, administrative legislation, stage, phase of proceedings.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті у наукових фахових виданнях:

1. Євдокимов Д.А. До характеристики структури провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридична наука*. 2019. №8. С. 88-94.

2. Євдокимов Д.А. Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 5. С. 101-106.

3. Євдокимов Д.А. Організаційно-правові заходи нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві. *Юридична наука*. 2019. №12. С. 177-181.

4. Євдокимов Д.А. Шляхи підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими. *Юридична наука*. 2020. №1. С. 125-131.

5. Євдокимов Д. Правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення. *KELM*. 2020 № 5 (33), vol. 2. p. 89-94

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Євдокимов Д.А. Правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення: історико-правовий аспект. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 березня 2019 року). – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 53–56

2. Євдокимов Д.А. Структура провадження у справах про адміністративні правопорушення: порівняльно-правовий аналіз. Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 квітня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 88-89.

3. Євдокимов Д.А. Адміністративне розслідування поліцейськими справ щодо водіїв транспортних засобів в міжнародному русі, не зареєстрованих (перереєстрованих) в установленому порядку. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 березня 2019 р.

Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

4. Євдокимов Д.А. Адміністративне розслідування поліцейськими справ щодо водіїв транспортних засобів в міжнародному русі, не зареєстрованих (перереєстрованих) в установленому порядку. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали X міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Одеса, 30 березня 2018 р. – Одеса: ОДУВС, 2018. С. 117-118

5. Євдокимов Д.А. Повноваження поліцейських на стадії адміністративного розслідування справ про порушення строків тимчасового ввезення в Україну транспортних засобів з іноземною реєстрацією. Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку: Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Кривий ріг, 23 березня 2018 р. – Кривий ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2018. С. 31-34.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Євдокимов Д.А. Методичні рекомендації про забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти. Метод. рек. / В.В. Варивода, Д.А. Євдокимов, В.Г. Сюравичик, О.М. Жук – Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. – 105 с.

2. Євдокимов Д.А. Методичні рекомендації про регламентацію порядку поведінки працівників патрульної поліції з громадянами під час реалізації своїх повноважень у сфері безпеки дорожнього руху. Метод. рек. / С.С. Вітвіцький, Д.А. Євдокимов, Є.О. Пилипенко – Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2018. – 28 с.

3. Євдокимов Д.А. Пам'ятка патрульному поліцейському про терміни провадження по справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Метод. рек. / Д.А. Євдокимов, А.П. Сахно, А.В. Червінчук – Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2016. – 12 с.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	25
1.1. Правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення: історико-правовий аспект	25
1.2. Структура провадження у справах про адміністративні правопорушення: порівняльно-правовий аналіз.....	39
1.3. Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення	54
Висновки до розділу 1	73
РОЗДІЛ 2. СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ	79
2.1. Загальні засади здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом.	79
2.2. Особливості та специфіка здійснення адміністративного розслідування в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції органів Національної поліції.	92
2.3. Специфіка здійснення органами Національної поліції адміністративного розслідування в справах про адміністративне правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції інших уповноважених суб'єктів	107
Висновки до Розділу 2	122

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ НА НОРМАТИВНОМУ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНОМУ РІВНЯХ.....	129
3.1.Організаційно-правові заходи із нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві	129
3.2. Формування сталої правозастосовної практики уповноважених суб'єктів в сфері здійснення ними адміністративного розслідування	141
3.3. Шляхи підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими.....	158
Висновки до Розділу 3	173
ВИСНОВКИ	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	185
ДОДАТКИ.....	208

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В процесі розвитку України, як демократичної та правової держави, беззаперечним та безсумнівним є той факт, що українське суспільство все більше потребує якісної правоохоронної системи, функціонування якої забезпечить повне та неухильне забезпечення та реалізацію прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також дотримання публічної безпеки та правопорядку. Наразі, основним правоохоронним органом, який покликаний забезпечити реалізацію правоохоронної функції держави у всіх сферах суспільного життя, - є Національна поліція України, яка, доречи, ще й досі перебуває в процесі свого становлення та розвитку. При цьому варто відмітити, що одним із важливих складових етапів продовження становлення Національної поліції України є формування державою системи адміністративної юрисдикції, що здатна забезпечувати реалізацію засад законності та правопорядку в суспільстві. А відтак, особливого значення набувають питання змісту та значення стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема, окремої уваги заслуговує стадія здійснення адміністративного розслідування. В цьому контексті проблемою сучасного правотворення є недосконалий стан нормативно-правового забезпечення проваджень у справах про адміністративні правопорушення. А отже, правовий режим здійснення адміністративного розслідування потребує додаткового теоретичного обґрунтування та осмислення сутності та змісту його здійснення органами Національної поліції України.

Варто відзначити, що окремі проблемні питання, присвячені здійсненню адміністративних розслідувань органами Національної поліції України, у своїх наукових працях розглядали: С.М. Алфьоров, Н.В. Баб'як, В.О. Басс, О.І. Безпалова, С.Ю. Беньковський, В.М. Бесчастний, В.М. Білик, С.Г. Братель, О.В. Глібко, С.С. Гнатюк, В.Л. Грохольський, М.П. Гурковський, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, С.С. Єсімов, М.В. Завальний,

С.М. Князєв, М.В. Ковалів, С.Ф. Константинов, О.М. Мердова, С.Р. Леськів, Ю.С. Назар, А.Г. Нікуліна, І.О. Панов, В.М. Плішкін, В.В. Серєда, О.А. Сокурєнко, О.А. Таньчук, В.А. Троян, В.С. Тулінов, О. М. Ярмак, В.П. Яценко та багато інших. Втім незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені фактично по за своєю увагою залишили питання адміністративно-правових засад здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції.

Таким чином, наявність низки теоретичних та практичних проблем під час здійснення розслідувань у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, а також відсутність комплексних монографічних досліджень присвячених вказаній проблематиці, обумовлюють актуальність та своєчасність представленого дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до основних положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015; Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р., Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, а також норм чинного законодавства України, з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, та на основі узагальнення позитивного зарубіжного й вітчизняного досвіду розробити пропозиції та рекомендації спрямовані на вдосконалення законодавства у відповідній сфері.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційному дослідженні необхідно було вирішити такі основні *завдання*:

- виявити історико-правову природу провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- розкрити зміст структури провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- встановити сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- охарактеризувати загальні засади здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом;
- з'ясувати особливості та специфіку здійснення адміністративного розслідування в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції органів Національної поліції;
- розкрити специфіку здійснення органами Національної поліції адміністративного розслідування в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції інших уповноважених суб'єктів;
- окреслити організаційно-правові заходи із нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві;
- запропонувати шляхи формування сталої правозастосовної практики уповноважених суб'єктів в сфері здійснення ними адміністративного розслідування;
- встановити напрями підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції.

Методи дослідження. В основу дисертаційної роботи покладено загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Так, *історико-правовий* метод було використано з метою з'ясування історико-правової природи провадження у справах про адміністративні правопорушення (підрозділ 1.1). Логіко-семантичний та аналітичний методи застосовувались для того, щоб розкрити зміст структури провадження у справах про адміністративні правопорушення (підрозділ 1.2) та встановити сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення (підрозділ 1.3). Для того, щоб охарактеризувати загальні засади здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом (підрозділ 2.1) було використано метод документального аналізу. Спеціально-юридичний метод було використано з метою з'ясування особливостей та специфіки здійснення адміністративного розслідування в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції органів Національної поліції (підрозділ 2.2), а також для того, щоб розкрити специфіку здійснення органами Національної поліції адміністративного розслідування в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції інших уповноважених суб'єктів (підрозділ 2.3). Методи прогнозування та моделювання були використані для того, щоб: окреслити організаційно-правові заходи із нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві (підрозділ 3.1); запропонувати шляхи формування сталої правозастосовної практики уповноважених суб'єктів в сфері здійснення ними адміністративного розслідування (підрозділ 3.2); встановити шляхи підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими (підрозділ 3.3). Окрім того, в роботі було використано низку інших загальних та спеціальних методів, використання яких дозволило комплексно підійти до розв'язання представлених вище завдань.

Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, довідкові видання, статистичні матеріали. У ході підготовки дисертації автором використано власний досвід роботи.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що підготовлене дисертаційне дослідження є однією з перших спроб, комплексно, за допомогою використання сучасних методів та на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства, з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, а також розробити відповідні пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення норм чинного адміністративного законодавства у відповідній сфері.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– запропоновано авторське визначення «здійснення адміністративного розслідування», як практичну реалізацію органами, наділеними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, комплексу процесуальних дій щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для попередньої кваліфікації вчиненого правопорушення, та підстав для порушення провадження у справі на стадії адміністративного розслідування;

- наголошено на тому, що на відміну від кримінально-процесуального законодавства, в якому чітко визначені та врегульовані нормами права всі стадії процесу, адміністративне законодавство не окреслює стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до плутанини та неузгодженості, а відтак, обумовлює необхідність підвищення вимог, які висуваються до поліції під час провадження у адміністративних

справах, зокрема щодо: встановлення фактичних обставин у справах; фіксації та кваліфікації правопорушення; рівня професіоналізму та особистої відповідальності поліцейських;

- під ефективністю адміністративного розслідування запропоновано розуміти сукупність та співвідношення таких показників, як повнота встановлення та фіксації усіх без виключення обставин, що мають відношення до вчиненого діяння; чіткість нормативного врегулювання кожного механізму, що забезпечує виконання усіх необхідних дій, а також досягнення поставлених цілей, що проявляється у швидкому та повному з'ясуванні обставин справи;

- компетенцію органів Національної поліції при здійсненні адміністративного розслідування запропоновано тлумачити як сукупність їх публічно-владних повноважень, реалізація яких передбачена чинним законодавством, щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, які мають значення для вирішення питання стосовно наявності або відсутності складу адміністративного правопорушення та, відповідно, підстав для порушення провадження у такій справі;

удосконалено:

- теоретичний підхід щодо визначення поняття адміністративне розслідування, яке запропоновано тлумачити як самостійну стадію провадження у справах про адміністративне правопорушення, що складається із сукупності процесуальних дій, які проводить посадова особа адміністративно-юрисдикційної компетенції, в межах визначених законом, щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для вирішення питання стосовно наявності або відсутності складу такого правопорушення, та підстав для порушення провадження у справі;

- розуміння поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке слід тлумачити як урегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється ними шляхом вчинення процесуальних дій на окремих етапах і стадіях провадження задля виконання його завдань;

- розуміння поняття «адміністративно-правового статусу органів Національної поліції України як уповноваженого суб'єкта здійснювати адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення», котре слід тлумачити як врегульоване нормами адміністративного права юридичне становище даного органу державної влади, що полягає в реалізації ним компетенції по вчиненню комплексу процесуальних дій, спрямованих на з'ясування та встановлення обставин адміністративного правопорушення;

дістало подальший розвиток:

- обґрунтування доцільності доповнити Главу 18 «Основні положення» Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею «Адміністративне розслідування»;

- обґрунтування тези про те, що діючий на сьогодні КУпАП є морально застарілим та не відповідає викликам сучасного правового життя й без сумніву потребує свого перегляду, а тому доцільним є провести чергову систематизацію всього законодавства, яке визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, шляхом здійснення його кодифікації;

- твердження, що відсутність нормативного визначення конкретних суб'єктів уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення призводить до різної практики в органах поліції, адже такі справи розглядають або дільничні офіцери поліції або начальники сектору превенції патрульної поліції, при чому за абсолютно незрозумілим критерієм. Саме тому, якщо не провести диференціацію повноважень співробітників поліції ідентична ситуація виникне при здійсненні адміністративних розслідувань, що призведе не тільки до дублювання повноважень поліцейських, а і перешкоджатиме його об'єктивному проведенню;

- точка зору про те, що саме органи Національної поліції України є одним із головних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, адже жоден із інших органів державної влади не наділений таким значним обсягом

компетенції щодо здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення теоретичних та практичних проблем, пов'язаних із здійсненням розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції (акт Науково-дослідного інституту публічного права справ від 24 лютого 2021 року);

– *правотворчості* – як основа для вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції (акт Інституту законодавства Верховної Ради України від 16 травня 2019 року № 22/674-1-15);

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, науково-методичних матеріалів із дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративний процес» (акт Національної академії внутрішніх справ від 17 лютого 2021 року).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 15–16 березня 2019 р.); «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (м. Львів, 19-20 квітня 2019 р.); «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.); «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 30 березня 2018 р.); «Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Кривий ріг, 23 березня 2018 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 13 наукових працях, з яких п'ять статей опубліковано у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, п'ять тез наукових повідомлень на науково-практичних конференціях та трьох методичних рекомендаціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (214 найменувань на 23 сторінках) і додатків. Загальний обсяг роботи – 225 сторінок, обсяг основного тексту дисертації – 172 сторінки.

РОЗДІЛ 1.
ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В
ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення: історико-правовий аспект

Серед великої кількості правових інститутів навряд чи знайдеться багато таких, які б торкалися інтересів переважної більшості людей. Одним із них є інститут адміністративної відповідальності, так як саме даний інститут слід розцінювати як важливий інструмент державного управління, який торкається більшості сфер суспільного життя [102, с. 6]. Під час вирішення питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, накладання на неї відповідного стягнення, уповноваженими законодавством суб'єктами вчиняється значна кількість процесуальних дій, які в своїй сукупності утворюють правовідносини, що прийнято позначати як провадження в справах про адміністративні правопорушення. Правова природа даних суспільних відносин доволі складна й у сучасному розумінні формувалася протягом декількох десятиліть. Саме тому їх повноцінному розумінню має сприяти здійснення історико-правового аналізу правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Так, як цілком слушно зауважують В. К. Колпаков і В. В. Гордєєв у монографічному дослідженні «Теорія адміністративного проступку», отримання науково обґрунтованих знань про правове явище відповідно до сутнісних ознак суспільства, права, держави та концепцій щодо їх співвідношення, потребує дослідження закономірностей його існування в історичній парадигмі [83, с. 12]. При цьому відмітимо, що важливого значення в аспекті проведення історико-правового аналізу правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення набуває

питання щодо визначення початкового етапу дослідження. На нашу думку, за доцільне таким етапом вибрати початок формування інститутів адміністративного права, адже провадження в справах про адміністративні правопорушення слід розглядати як один з провідних з таких адміністративно-правових інститутів. Зокрема, як цілком слушно зауважує авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс», суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, мають багато властивостей, які дозволяють відрізнити їх від правовідносин, що регулюються іншими галузями права. Крім характерних рис, за якими адміністративно-правові відносини розпізнаються ззовні, зсередини ці відносини мають широку типологію. Учені наголошують на тому, що умовно зроблений розріз показує нам їх багаторівневу структуру, на горизонтах якої функціонують численні елементи, об'єднанні між собою різноманітними за спрямованістю, складністю та міццю соціальними зв'язками. При цьому нормами адміністративного права урегульовано повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати [12, с.131-132, 369]. У цьому контексті цілком слушним виглядає висновок О. В. Легкої, яка, досліджуючи законодавчі аспекти становлення інституту адміністративної відповідальності, вказує на те, що адміністративна відповідальність також характеризується за схемою «норма права – адміністративне правопорушення – санкція – адміністративна відповідальність», тобто їй властиві ті ж риси, що і соціальній та юридичній відповідальності за наявності певних особливостей [98, с. 51].

Аналіз фахової літератури свідчить, що вчені-правознавці називають різні історичні дати початку формування адміністративного права й відповідно адміністративно-правових інститутів. Так, авторський колектив навчального посібнику «Адміністративне право. Загальна частина» стверджує, що перші адміністративні норми з'явилися у правових системах античних держав Заходу, Середнього та Далекого Сходу (закони дванадцяти

таблиць, Хаммурапі тощо) [22, с.5]. Уваги заслуговує й позиція Є.О. Харитонова відносно того, що висвітлення історичної еволюції адміністративного права не можна залишити поза увагою питання щодо рецепції римського права, адже вона властива всім європейським (та похідним від них) системам права [11, с. 24]. На думку В.В. Галуцького, яку він висловлює в навчальному посібнику «Адміністративне право України. Загальне адміністративне право», сучасне адміністративне право базується на багатовіковому історично-правовому досвіді українського народу від періоду Київської Русі до сьогодення. Проте безпосередньо адміністративне право виникає не так давно порівняно з цивільним правом – на початку ХХ століття, коли воно замінило поліцейське право [38, с. 18].

Усі з наведених вище позицій стосовно моменту зародження адміністративного права та його основних інститутів мають право на життя, оскільки в них в якості такого моменту обрано відповідний історичний етап, що прив'язаний до предмету наукового пошуку вчених. Саме тому нам найбільше імпонує остання з наведених позицій, оскільки, по-перше, саме в цей період дійсно починають формуватися позиції щодо сучасного розуміння адміністративного права, а, по-друге, – з'являються перші згадки про провадження в справах про адміністративні правопорушення та взагалі адміністративну відповідальність. Зокрема, як цілком слушно із цього приводу зауважує авторський колектив двотомного підручника «Адміністративне право України. Академічний курс», наприкінці ХІХ ст. адміністративне право як наука тільки формується. Остаточо його предмет ще не визначений. Єдиної позиції в науці не існує. Наука адміністративного права кінця ХІХ-початку ХХ століття в широкому розумінні включала вчення про всю сукупність юридичних норм, які визначали діяльність адміністративних органів. З предмета дослідження вилучалися норми про державний устрій, судову діяльність, судочинство. До системи цієї науки відносили військове управління, міжнародне, фінансове, церковне та внутрішнє управління [11, с. 23]. Із чого слідує, що в якості відправної точки

історико-правового аналізу правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення слід обрати кінець XIX-початок XX століття, адже саме в цей час починає зароджуватися як сучасне адміністративне право, так і його основні правові інститути.

Як відмічають у фахових юридичних джерелах, до числа перших актів, що встановлювали покарання в адміністративному порядку, а отже, і склади адміністративних проступків, можна віднести 1) декрети 1921 року, а саме [82, с. 295; 98, с. 52]: Декрет про порядок накладення адміністративних стягнень, який передбачав такі покарання за порушення правил дорожнього руху, як позбавлення волі, примусові роботи, штраф. Розмір стягнення за такі порушення спеціально не визначався, його встановлювали місцеві Ради з урахуванням інтенсивності руху й особливостей міської транспортної мережі [206, с. 16]; Декрет про трудову та гужову повинність, заміненіх у тому ж році Декретом про трудовий і гужовий податок, що встановлювало міру відповідальності (в адміністративному чи судовому порядку) до осіб, які ухилялися від виконання трудового й гужового податку відповідно; 2) декрети 1922 року: Декрет про порядок видання обов'язкових постанов і про накладення за їхнє порушення стягнень в адміністративному порядку; Декрет про адміністративну висилку тощо [83, с. 185; 82, с. 295; 98, с. 52].

Слід відмітити, що одним з основних нормативно-правових актів, прийнятих у цей період, став Адміністративний кодекс УСРР від 12 жовтня 1927 року [17], який було затверджено постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про надання чинності Адміністративному Кодексові УСРР» від 12 жовтня 1927 року [158]. Зокрема, досліджуючи правові засади організації адміністративного судочинства України, В. Б. Пчелін цілком слушно відмічає, що прийняття вищенаведеного кодифікованого нормативно-правового акта стало значним кроком у напрямку розвитку адміністративного законодавства [173, с. 24]. Також слід відмітити, що рядом учених підкреслюється той факт, що в Адміністративному кодексі УСРР можливо вперше використовується

поняття «адміністративна відповідальність». При цьому наводиться, що в статті 175 зазначалося: «Особи, що приховали речі, які треба конфіскувати, притягаються до адміністративної або судової відповідальності, з одночасним вилученням речей, що підлягають конфіскації» [45, с. 286; 92, с. 23]. Однак детальний аналіз положень Адміністративного кодексу УРСР свідчить про те, що мова в наведеному випадку йшла не про різновид юридичної відповідальності, зокрема про адміністративну відповідальність, а про порядок притягнення до неї – адміністративний чи судовий. Так, відповідно до п. 175 Адміністративного кодексу УСРР осіб, що затаїли предмети, які треба конфіскувати, притягається до відповідальності адміністративним чи судовим порядком, одночасно вилучаючи предмети, що їх треба конфіскувати [17]. У будь-якому випадку положення вищенаведеного кодифікованого акта законодавства не визначали процедури здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Забігаючи наперед, відмітимо, що вказаний нормативно-правовий акт було визнано таким, що втратив чинність унаслідок прийняття відповідного указу Президії Верховної Ради Української РСР у зв'язку із введенням в дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення [137].

Основним суб'єктом, що був уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення в цей історичний період був суд. Так, досліджуючи адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, С. С. Василів вказує на те, що в 30-х роках минулого століття законодавець відніс до відання суду значну кількість категорій справ, що мали адміністративно-правовий характер. Учений підкреслює той факт, що до початку 60-х років суд діяв не стільки як орган уповноважений вирішувати адміністративні спори, а як орган попереднього контролю адміністративних актів зі стягнення недоїмок, штрафів, тощо [34, с. 23]. У цілому вченими-правознавцями відмічається той факт, що в законодавстві 20-50 років минулого століття поняття

«адміністративна відповідальність» зустрічається доволі рідко [46, с. 67; 92, с. 25; 201, с. 79]. В якості прикладу таких нормативно-правові акти, в яких фрагментарно вказується дане поняття, можна назвати наступні: постанова Центрального виконавчого комітету та Ради народних комісарів СРСР від 7 квітня 1936 року, якою затверджено положення про державний пожежний нагляд і про міську пожежну охорону [126]; постанова Ради Міністрів УРСР від 16 липня 1946 року «Про посилення використання порожніх пробігів вантажного автотранспорту», відповідно до положень якої особи, які володіли транспортним засобами, могли бути притягнуті до адміністративної відповідальності [163].

Більш часто категорія «адміністративна відповідальність» починає зустрічатися в період 60-70-х років минулого століття і навіть використовується в назвах відповідних нормативно-правових актів, наприклад: указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про адміністративну відповідальність за порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами і за заняття забороненими промислами» від 16 лютого 1978 року [132]; указ Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення адміністративної відповідальності за порушення правил риболовства й охорони рибних запасів у водоймищах СРСР» від 27 березня 1964 року [162]; указ Президії Верховної Ради СРСР «Про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про працю і правил охорони праці» від 13 жовтня 1976 року [131]; постанова Ради Міністрів Української РСР «Про адміністративну відповідальність за пошкодження високовольтних електричних мереж» від 10 жовтня 1969 року [133]; тощо.

На той історичний період радянське законодавство налічувало значну кількість нормативно-правових актів, положення яких так чи інакше торкалися питань адміністративної відповідальності. Зокрема, досліджуючи особливості адміністративної відповідальності в адміністративному праві, В. А. Крижановська цілком слушно відмічає, що наявність близько 500 союзних і республіканських законодавчих і урядових актів призводила до плутанини й

неузгодженості в правозастосовній діяльності. Усе це зумовило необхідність створення єдиного правового поля адміністративної відповідальності [92, с.25]. Аналогічної позиції дотримується й О.Л. Чернецький у дослідженні, що присвячено особливостям правового регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні [201, с. 81]. Задля визначення можливих шляхів врегулювання ситуації, що склалася, в постанові Президії Верховної Ради СРСР від 13 жовтня 1967 року окремим пунктом було наголошено на доцільності розроблення єдиного кодифікованого акта, який би в комплексі передбачав правову процедуру притягнення особи до адміністративної відповідальності – Основ законодавства СРСР і союзних республік про адміністративну відповідальність [208, с. 75]. Розробки над таким кодифікованим нормативно-правовим актом велися вченими-адміністративістами протягом 60-70-х років, у результаті чого було підготовлено декілька законопроектів [98, с. 54].

Остаточним результатом цієї роботи стало прийняття Основ законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення від 23 жовтня 1980 року, положення яких визначили принципи та загальні положення законодавства СРСР та Української РСР про адміністративні правопорушення [119]. Досліджуючи правові засади та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, С. Ю. Беньковський цілком слушно вказує на те, що вищенаведений кодифікований акт законодавства значно поглибив правову регламентацію провадження в справах про адміністративні правопорушення [31, с. 32]. Значення даного нормативно-правового акта в аспекті визначення правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення важко переоцінити, оскільки на його рівні вперше було кодифіковано найважливіші матеріальні та процесуальні норми щодо адміністративної відповідальності, визначено завдання та закріплено систему законодавства про адміністративні правопорушення, встановлено поняття та структуру адміністративного

правопорушення, види адміністративних стягнень, загальні правила та строки їх накладення, закріплено систему органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок виконання, оскарження й опротестування постанови в справі про адміністративне правопорушення [91, с. 85-86]. Також, підкреслюючи значення наведеного вище нормативно-правового акта, вченими-адміністративістами відмічається той факт, що саме в його положеннях вперше на законодавчому рівні закріплений інститут підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та визначене коло органів й осіб, яким підвідомчий розгляд даної категорії справ (Розділ 3 Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення) [34, с. 24]. З огляду на наведені позиції можна з упевненістю стверджувати, що з прийняттям Основ законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення починається новий історичний етап розвитку інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Указаний вище нормативно-правовий акт став правовим підґрунтям для прийняття відповідних кодифікованих актів про адміністративну відповідальність союзних республік, у тому числі України. Так, досліджуючи концептуальні засади розвитку інституту адміністративної відповідальності, Д. М. Лук'янець цілком слушно підкреслює те, що в радянські часи законодавець пішов еволюційним шляхом від Основ законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, до відповідних кодексів. При цьому, наголошує вчений, Основи законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення представляли собою не що інше, ніж нормативну конструкцію адміністративної відповідальності зі всіма її атрибутами. А відповідні Кодекси про адміністративні правопорушення містили в собі норми, що утворювали повноцінний інститут адміністративної відповідальності [103, с. 250-251].

Так, знаменною подією в аспекті розвитку вітчизняного інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення стало

прийняття Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, який було введено 1 червня 1985 року відповідно до постанови Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 року, якою президії Верховної Ради Української РСР доручалось розробити порядок введення в дію вказаного Кодексу, а також привести законодавчі акти Української РСР у відповідність з ним [135]. Як зазначалося в указі Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок введення в дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення» від 29 травня 1985 року, правила, що містяться в Кодексі Української РСР про адміністративні правопорушення і були встановлені Основами законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, застосовуються з дня введення в дію Основ, тобто з 1 березня 1981 року. При цьому встановлений Кодексом порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення поширюється й на правопорушення, вчинені до введення в дію Кодексу [161].

Учені-адміністративісти цілком слушно відмічають той факт, що до набрання чинності спеціальним законом – Кодексом Української РСР про адміністративні правопорушення, матеріальні й процесуальні адміністративно-правові норми, що здійснювали нормативну регламентацію питань, пов'язаних із реалізацією провадження в справах про адміністративні правопорушення, являли собою досить хаотичну сукупність правил, що містилися в різноманітних розрізнених нормативних актах, до того ж прийнятих різними органами влади (як законодавчими, так і виконавчими), і не тільки в центрі, але й на місцях [31, с. 33]. Так, окремий Розділ IV повністю було присвячено питанням, пов'язаним із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення. У ст. 245 наведеного акта законодавства було встановлено, що завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної

постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення соціалістичної законності. Також було передбачено порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення; обставини, що виключають провадження в справах про адміністративні правопорушення, принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення; особливості здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення; статус доказів і здійснення їх оцінки; порядок передачі матеріалів прокурору, органу попереднього слідства або дізнання [79].

Разом з тим, не дивлячись на всі здобутки, отримані внаслідок здійснення кодифікації законодавства, що здійснювало нормативно-правову регламентацію суспільних відносин у сфері притягнення особи до адміністративної відповідальності, застосування адміністративних стягнень й у цілому визначало правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, досі залишалося багато проблемних питань. Зокрема, як цілком слушно відмічає В. А. Крижановська, залишався дуалізм норм про адміністративну відповідальність. В якості прикладу вчена зазначає, що з одного боку, 291 склад адміністративних правопорушень містився в Кодексі Української РСР про адміністративні правопорушення (з яких 213 практично не використовувалися), а з іншого – 285 складів адміністративних правопорушень містились в інших нормативних актах і були поза Кодексом [92, с. 28]. У зв'язку із чим до зазначеного кодифікованого акта законодавства вносилися численні зміни.

Так, у подальшому Кодекс Української РСР зазнавав чимало змін, що було пов'язано із необхідністю вдосконалення його положень, а також із внесенням змін у зв'язку із визначенням нових складів адміністративних правопорушень. В якості прикладу слід назвати наступні нормативно-правові

акти, якими було внесено відповідні зміни, що мали свій вплив і на правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення:

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відповідальність за порушення правил будівництва літніх садових будиночків, а також організації і ведення колективного садівництва» від 12 квітня 1985 року [142];

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» від 3 серпня 1988 року [140];

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення до деяких законодавчих актів Української РСР доповнень і змін, що впливають з законів про вибори народних депутатів» від 19 січня 1990 року [143];

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відповідальність за порушення вимог, спрямованих на поліпшення екологічної обстановки в Українській РСР» від 19 січня 1990 року [139];

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення відповідальності за порушення правил торгівлі та спекуляцію» від 7 березня 1990 року [164];

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян» від 20 квітня 1990 року [138];

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відповідальність за порушення порядку провезення за кордон товарів народного споживання» від 3 серпня 1990 року [141];

- указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення відповідальності за порушення правил, норм та стандартів, що відносяться до забезпечення безпеки дорожнього руху» від 29 липня 1991 року [165]; тощо.

Прийняття вищенаведених нормативно-правових актів сприяло вдосконалення законодавства, що визначає правову природу провадження в

справах про адміністративні правопорушення, у відповідності із викликами відповідного історичного періоду. Слід відмітити, що всі з наведених актів залишаються чинними й досі, більшість з них при цьому без внесення жодних змін. Таке положення справ негативно впливає на ефективність здійснення нормативної регламентації провадження в справах про адміністративні правопорушення, оскільки має місце як регламентація не існуючих процедур, використання застарілої термінології, визначення правового статусу ліквідованих або реорганізованих суб'єктів, відсилання до нечинного законодавства тощо. Саме тому вважаємо, що нормативно-правові акти, положення яких визначають окремі аспекти провадження в справах про адміністративні правопорушення й які було прийнято ще за радянські часи, необхідно визначити такими, що втратили чинність шляхом прийняття відповідного закону України.

Важливим історичним етапом розвитку правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення слід вважати проголошення незалежності України, що було здійснено постановою Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року [167]. Законом України «Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України» від 15 грудня 1992 року було внесено суттєві зміни до Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення, зокрема в назві Кодексу слова «Української РСР» було замінено словом «України» [144], тобто даний нормативно-правовий акт став позначатися як Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КпАП України).

Наступні двадцять років мала місце тенденція не лише реформування системи органів, яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, але й значного зростання кількості таких органів. Аналізуючи історіографію підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, С. С. Василів відмічає той факт, що поява великої кількості нових суб'єктів була зумовлена наступними чинниками: галузі управління з наявними в них правовідносинами істотно відрізнялися одна від одної за

спеціалізацією та наявністю відповідного рівня фаховості в галузі, що дає змогу кваліфіковано вирішувати справи про адміністративні правопорушення; оперативність та економічність провадження часто гарантується тим, що стягнення накладають працівники тих органів, які здійснюють контроль і нагляд за додержанням певних норм [34, с. 25]. Як цілком слушно зауважує Д. М. Лук'янець, лише за перші п'ять років незалежності України, кількість осіб, яких було притягнуто до адміністративної відповідальності, сягнула 20 мільйонів і понині продовжує стрімко зростати [102, с. 1]. Прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року мало значний вплив на формування юридичної природи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них визначаються виключно законами [89]. Такі конституційні положення виключили можливість врегулювання вказаних аспектів інституту адміністративної відповідальності на підзаконному нормативно-правовому рівні.

Однією з найважливіших правових подій у незалежній Україні, що мала свій вплив і на формування правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення, стало прийняття Закону України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 року, положення якого визначили правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановили загальний порядок забезпечення діяльності судів і врегулювали інші питання судоустрою [168].

В. К. Колпаков і В. В. Гордєєв цілком слушно відмічають той факт, що прийняття вищенаведеного нормативно-правового акта стало своєрідним каталізатором посилення наукового та практичного інтересу до поняття адміністративного проступку й визначення його міста в сукупності порушень

права. Вищенаведений нормативно-правовий акт розмежував справи про адміністративні правопорушення та справи, що пов'язані з правовідносинами в сфері державного управління. Останні він визначив справами адміністративної юрисдикції або адміністративними справами [83, с. 14]. Остаточне таке розмежування відбулося після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року, положення якого визначили повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [76].

Однак і на сьогодні основним нормативно-правовим актом, який визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, залишається КпАП України, прийнятий ще за радянських часів. Протягом свого існування даний нормативно-правовий акт зазнав численних змін – станом на сьогодні він піддавався редагуванню 364 рази. У зв'язку з чим цілком слушним виглядає позиція А. Т. Комзюка, який у навчальному посібнику «Адміністративна відповідальність в Україні» вказує на те, що чинне законодавство про адміністративні правопорушення досить велике за обсягом. КпАП України – один з нормативних актів, до яких найчастіше вносяться зміни та доповнення. Особливо інтенсивно положення КпАП України почали змінюватися після проголошення незалежності України. Усе це створює певні труднощі в застосуванні адміністративно-правових норм, негативно позначається на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, забезпеченні законності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення, що в умовах правової держави недопустиме [85, с. 5].

Таким чином, як слідує з аналізу наведених вище положень, правова природа провадження в справах про адміністративні правопорушення в сучасному розумінні даного адміністративно-правового інституту починає формуватися на початку минулого століття. До кінця 70-х-початку 80-х років процес становлення відбувався доволі повільно, без належного нормативно-

правового забезпечення таких процесів. І лише з прийняттям КУпАП України нормативна регламентація даних суспільних відносин зазнає кодифікації, що значно підвищує її ефективність. Із здобуттям Україною незалежності починають свій розвиток суміжні правові інститути, що має свій вплив і на формування правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Разом із тим, і досі основним нормативно-правовим актом, що визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, залишається КпАП України. Даний кодифікований акт законодавства на сьогодні є морально застарілим, не відповідає викликам сучасного правового життя й без сумніву потребує свого перегляду. Саме тому, на нашу думку, сьогодні необхідно провести чергову систематизацію всього законодавства, яке визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, шляхом здійснення його кодифікації.

1.2. Структура провадження у справах про адміністративні правопорушення: порівняльно-правовий аналіз

В умовах становлення державності, побудови правової держави актуального значення набуває неухильне дотримання законів, посилення гарантій прав громадян та охорони їхніх законних інтересів. При цьому, як цілком слушно підкреслює авторський колектив навчального посібнику «Провадження у справах про адміністративні правопорушення», задля виконання зазначених завдань, державою в особі уповноважених органів використовуються різноманітні засоби переконання, а також заходи державного примусу, чільне місце серед яких посідає примус адміністративний [32, с. 5]. Застосування зазначеного різновиду державного примусу доволі часто пов'язують із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення. Однак і даний адміністративно-правовий

інститут не можна пов'язувати виключно із застосуванням примусу, оскільки під час здійснення даної діяльності компетентними суб'єктами виконується й ряд інших завдань, направлених на забезпечення прав, свобод та інтересів відповідних осіб. Саме тому повноцінне розуміння всіх аспектів провадження в справах про адміністративні правопорушення викликає необхідність здійснення дослідження його структури, що може бути виконано за допомогою проведення порівняльно-правового аналізу.

Науковцями цілком слушно відмічається той факт, що в аналізі конкретного адміністративного провадження як сукупності певних юридично вагомих дій важливе місце посідає вивчення його внутрішньої структури. При цьому під час дослідження особливостей провадження в справах про порушення митних правил А. В. Дусик цілком слушно наголошує на тому, що, взявши до уваги структуру, здається можливим встановити взаємозв'язок між конкретними процесуальними діями, дати їм точну характеристику, а також прослідкувати порядок розгортання провадження в часі й послідовність процесуальних дій [56, с. 39]. Більш того, як підкреслюють учені-філологи, структуру слід розглядати як щось найголовніше, адже без неї немає ніякої роздільності, а якщо в предметі нема ніякої роздільності, це означає тільки те, що ми не можемо приписати йому жодних властивостей. Адже будь-яка властивість предмета вже вносить у нього якусь роздільність [40, с. 387], а тому передбачає наявність структури. При цьому структура властива об'єктам, що являють собою системи, і виділяється шляхом встановлення істотних, відносно стійких зв'язків між їхніми елементами при частковому або повному абстрагуванні від якісних характеристик цих елементів. Структура є законом існування та функціонування систем, забезпечує збереження основних властивостей при різноманітних їх змінах, становить основу подібності різних, часто якісно відмінних предметів та явищ [196, с. 28].

У цьому контексті зазначимо, що категорія «структура» доволі часто використовується як на сторінках фахової юридичної літератури, так і в

дослідженнях учених-правознавців. Разом із тим характеристиці вищенаведеної категорії увага приділяється рідко, з огляду на що стисло здійснимо аналіз її сутності. Так, категорія «структура» має давні історичні коріння, зокрема, її етимологічний аналіз свідчить про те, що вона використовувалася ще в латинській мові як «structura», що на українську мову може бути буквально перекладено як: будова; порядок; зв'язок [197, с. 438]. Проведений семантичний аналіз досліджуваної категорії вказує на те, що нею в українській мові прийнято позначати: спосіб закономірного зв'язку предметів та явищ природи й суспільства, мислення та пізнання; сукупність істотних зв'язків між виділеними частинами цілого, що забезпечує його єдність; внутрішня будова чого-небудь [196, с. 28]; взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; устрій, організація чого-небудь [37, с. 1405]. Із чого слідує, що використання категорії «структура» по відношенню до відповідного правового інституту, в досліджуваному випадку – провадження в справах про адміністративні правопорушення, вказує на його багатоаспектність, зокрема системний характер.

Категорією «структура» активно оперують й у філософії. Зокрема, у монографічній праці «Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції» В. Л. Петрушенко вказує на те, що дану категорію в філософії розглядають як сталий взаємозв'язок між частинами цілого, схема (диспозиція) взаємного розташування елементів змісту, спосіб організації елементів у системі, її засаднича будова, що створює просторово-часову конфігурацію або внутрішню форму чогось цілого [123, с. 199]. У більш широкому, нестрогому розумінні поняття структура вживалося в науковому та філософському побуті досить давно (принаймні, з середніх століть) і виступало в якості одного із способів визначення форми (форма як структура, організація змісту) [36, с. 629]. При цьому, як відмічають автори філософського енциклопедичного словника, ще Кант запропонував розглядати структуру як розташування та зв'язок частин якого-небудь

організму, що утворено із визначеною метою [197, с. 438]. Аналіз наведених позицій додатково підкреслює той факт, що визначення структури відповідного явища дозволить більш детально й глибоко зрозуміти його сутність, що в повній мірі може бути використано й по відношенню до інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Схожі з наведеними підходи щодо розуміння сутності категорії «структура» прослідковуються й в юридичній науці, де її, як правило, пов'язують із системним характером відповідного явища. Наприклад, фахівці з теорії права сутність вказаної категорії розкривають, позначаючи нею єдність елементного складу системи та взаємодії складових її елементів. При цьому, як наголошує О. Ф. Скакун у підручнику «Теорія держави і права», структура є засобом зв'язку елементів у системі, які забезпечують її спрямоване функціонування й усталеність (стабільність) [183, с. 241]. Схожі позиції до розуміння сутності категорії «структура» висловлюють й учені-адміністративісти незалежно від предмету їх наукових пошуків. Так, наприклад, автори монографічного дослідження «Теорія управління органами внутрішніх справ» вказують на те, що в рамках загальної теорії управління структура системи характеризується як складом елементів з притаманними їм властивостями, так і сукупністю зв'язків і відносин між ними [125, с. 155]. На думку В. Л. Грохольського, структура являє собою сукупність утворюючих систему взаємозалежних ланок, які відображають найбільш стійкі, істотні властивості системи та відносини між її елементами [48, с. 243-244]. Авторський колектив навчального посібнику «Державне управління та державні установи» вказує на те, що структуру слід представляти як собою сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах [176, с. 132]. Ю. Д. Кунев вважає, що структура – це сукупність функціональних елементів системи, об'єднаних зв'язками [94, с. 87]. Р. С. Мельник у дослідженні, що присвячено системі адміністративного права України, звертає увагу на те, що

будь-яка система містить у собі певний набір зв'язків, які об'єднують множинність у ціле, надаючи системі стійкий характер. Такі зв'язки вчений іменує як системоутворюючі або ж зв'язки структури [104, с. 24].

З урахуванням наведених позицій структура провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути визначена як сукупність її змістовних складових і способів їх зв'язку. У такому разі визначення структурних складових вказаного провадження може здійснюватися принаймні з двох позицій, що буде залежати від сприйняття сутності самого провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, на сьогодні можна навести декілька різних за своїм змістом визначень сутності досліджуваного правового інституту. Як цілком слушно із цього приводу вказують учені-правознавці, така різноманітність визначень провадження у справах про адміністративні правопорушення пояснюється тим, що науковці, маючи один об'єкт дослідження – провадження у справах про адміністративні правопорушення, характеризували дане правове явище в залежності від предмета дослідження. Наприклад, якщо предметом дослідження буде значення та місце провадження в справах про адміністративні правопорушення в системі адміністративних проваджень, то необхідно буде відмітити, що провадження в справах про адміністративні правопорушення являється різновидом адміністративних юрисдикційних проваджень, яким притаманні поряд із загальними, свої специфічні властивості. Якщо ж предметом дослідження буде організаційна структура провадження, то воно може бути представлено як сукупність конкретних процесуальних стадій або послідовних дій органів адміністративної юрисдикції по притягнення особи до адміністративної відповідальності. Наприкінці, якщо предметом дослідження буде нормативний зміст провадження, то тоді його можливо охарактеризувати, як установлену державою систему правових норм, що регулюють порядок проведення адміністративного розслідування, розгляд і винесення рішення у справі про адміністративні правопорушення, повторний розгляд постанови (рішення)

про накладення адміністративного стягнення та виконання постанови по справі [47, с. 130]. Не ставлячи за мету здійснити аналіз усіх можливих варіантів визначення сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення, наведемо лише основні з них, ті, які найбільш часто зустрічаються на сторінках наукової літератури.

Так, по-перше, мова йде про розуміння сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення із вузької позиції, тобто лише як діяльності компетентних суб'єктів. Таке розуміння сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення, наприклад, відстоює авторський колектив навчального посібнику «Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях». Учені вважають, що провадження в справах про адміністративні правопорушення – це сукупність здійснюваних дільничним офіцером поліції процесуальних дій, які полягають у виявленні правопорушення, застосуванні передбачених законом заходів забезпечення, розгляді справ про адміністративні правопорушення, винесенні щодо них постанов, вжитті заходів щодо виявлення та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також їх попередження [8, с. 199]. Аналогічні позиції щодо розуміння вказаного правового інституту наводяться в дисертаційних дослідженнях М. О. Тучака [194, с. 122], І. О. Панова [122, с. 192] та С. М. Гусарова [51, с. 22].

Можна відмітити й ряд схожих позицій до розуміння сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, автори підручника «Адміністративне право України» вважають, що провадження в справах про адміністративні правопорушення являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення

законності, які здійснюються спеціально уповноваженим органом або посадовою особою державних органів з метою охорони прав і законних інтересів громадян, охорони власності, виконання завдань з охорони громадського порядку і громадської безпеки [14, с. 180]. Із приводу представленого визначення сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення слід зазначити, що в ньому містяться як його основні, так і другорядні ознаки, внаслідок чого воно стає занадто громіздким, в результаті чого, як цілком слушно було відмічено, набуває формально-юридичний характер [174, с. 12].

З огляду на наведену позицію, більш вдалим, зокрема лаконічним, здається визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення, запропоноване авторським колективом підручнику «Адміністративна діяльність поліції». На думку вчених, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення [9, с. 131]. При цьому можна відмітити ще ряд схожих за своєю суттю визначень досліджуваного правового інституту. Так, автори науково-практичного коментарю до Кодексу України про адміністративні правопорушення вказують на те, що провадження в справах про адміністративні правопорушення – це низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушника до відповідальності та забезпечення виконання винесеної постанови [78, с. 654]. На думку авторського колективу науково-практичного коментаря Закону України «Про Національну поліцію», провадження у справах про адміністративні правопорушення – це нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів по застосуванню адміністративної відповідальності за скоєне адміністративне правопорушення, а також попередження адміністративних правопорушень [112, с. 28].

У наведених випадках сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається фактично через його структуру, оскільки вказується на сукупність структурних елементів такого провадження – процесуальних дій, етапів, стадій тощо. З огляду на що цілком слушною здається позиція Н. Якимчук, яка була висловлена вченою під час дослідження провадження в справах про бюджетні правопорушення як інституту бюджетного права. На думку науковця, з урахуванням традиційних підходів до розуміння сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення, його структура є чотирирівневою: дії – етап – стадія – провадження в цілому [207, с. 75]. Такий підхід до розуміння структурних складових провадження в справах про адміністративні правопорушення є традиційним і відмічається вченими-адміністративістами вже протягом значного часу [81, с. 375]. А тому охарактеризуємо наведені структурні елементи провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Як слідує з аналізу наведених положень, одним з основних структурних елементів провадження в справах про адміністративні правопорушення є процесуальні дії. Як зауважує Е. Ф. Демський у підручнику «Адміністративне процесуальне право України», процесуальні дії – це реалізація учасниками процесу своїх прав і обов'язків. Учений наголошує на тому, що на відміну від матеріальних правовідносин, де юридичними фактами є як дії або бездіяльність, так і події, у процесуальних відносинах є лише дії, які виступають засобом реалізації суб'єктами своєї волі, своїх прав та обов'язків. Бездіяльність та події не викликають процесуальних наслідків, хоча в деяких випадках можуть бути приводом для вчинення процесуальних дій. Процесуальна дії – це ланка або складова структури адміністративного процесу, первинна підвалина того чи іншого виду адміністративного провадження. Саме вони характеризують діяльність учасників адміністративного процесу, спрямовану на визнання, реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави та суспільства в цілому [53, с. 73-74, 115]. Окремо можна навести визначення

сутності адміністративно-процесуальних дій, під якими вчені-адміністративісти розуміють закріплені адміністративно-процесуальними нормами окремі юридичні операції, які здійснюються в певній логічній послідовності, переслідують спільну мету реалізації кореспондуючої норми (норм) матеріального права. У своїй послідовній реалізації об'єднана єдиною метою сукупність означених дій утворює адміністративне провадження [44, с. 115]. Із чого слідує, що процесуальні дії слід розглядати як найдрібніший структурний елемент провадження в справах про адміністративні правопорушення, сукупність яких утворюють всі інші з таких елементів.

Проведений порівняльно-правовий аналіз розуміння сутності процесуальних дій як окремих структурних елементів провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема визначення їх як сукупності прав й обов'язків його суб'єктів, наводить на думку про ще один аспект розуміння даного правового інституту – як окремої групи правовідносин. Зокрема, досліджуючи правові засади та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, С. Ю. Бенковський сутність такого провадження розуміє як систему правовідносин, які виникають, змінюються та/або припиняються на основі процесуальної (процедурної) діяльності органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та приймати рішення по цих справах [31, с. 30]. При цьому, як зауважує О. Ф. Скакун у підручнику «Теорія права і держави», правовідносини – це врегульовані нормами права та забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між суб'єктами – правомочними (носіями суб'єктивних прав) і зобов'язаними (носіями обов'язків) [184, с. 382]. У даному контексті слід відмітити той факт, що будь-які правовідносини мають характерну для них структуру. І якщо розглядати провадження в справах про адміністративні правопорушення в якості правовідносин, будемо мати й відповідну структуру. Структура правовідносин представлена основними елементами правовідносин і доцільним способом зв'язку між ними з приводу соціального

блага або забезпечення публічних і приватних інтересів. Серед структурних елементів будь-яких правовідносин традиційно називають їх суб'єктів, об'єкт і зміст [184, с. 388].

Так, суб'єкт правовідносин – це особа, визнана суб'єктом права, але виступаюча в якості вже не потенційного носія суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а дійсного учасника самого процесу дії норм, реалізації правосуб'єктності [116, с. 23]. Якщо ж говорити про суб'єктів правовідносин як структурний елемент провадження в справах про адміністративні правопорушення, слід вказати на те, що законодавець чітко визначає їх перелік. По-перше, мова йде про суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та складати протоколи в таких справах. Відповідно до ст. 213 КпАП України справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами; 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом; 5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами). У свою чергу, ст. 255 КпАП України визначає перелік суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, провідними серед яких, як свідчить його аналіз, є органи Національної поліції [79]. По-друге, в якості суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення слід назвати його учасників. Як свідчить аналіз Глави 21 «Особа, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення» КпАП України [79], до вказаних суб'єктів слід віднести: особу, яка притягується до адміністративної відповідальності;

потерпілого; законних представників і представників; захисника; свідка, експерта, перекладача.

Під об'єктом правовідносин прийнято розуміти матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні права й юридичні обов'язки [183, с. 533]. З урахуванням наведеного визначення сутності об'єкта відповідних правовідносин, на нашу думку, в разі якщо його розглядати як структурний елемент провадження в справах про адміністративні правопорушення, він буде співпадати із завданням такого провадження, оскільки буде вказувати те, на що воно спрямовано, із приводу чого виникає. Так, відповідно до ст. 245 КпАП України завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [79].

Останнім елементом будь яких суспільних відносин є їх зміст. Як зауважує А. П. Купін, зміст правовідносин може бути двох видів – юридичний і фактичний. Під юридичним змістом правовідносин слід розуміти зафіксовані в нормах права суб'єктивні права й юридичні обов'язки їх учасників. Фактичний зміст правовідносин утворюють реально здійснювані учасниками правовідносин дії, спрямовані на реалізацію їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [95, с. 83]. Порівняльно-правовий аналіз наведеної структури провадження в справах про адміністративні правопорушення свідчить про те, що фактично, в разі якщо розглядати даний вид провадження в якості суспільних відносин, такий їх структурний елемент як зміст (фактичний та юридичний) буде співпадати із процесуальними діями суб'єктів даних суспільних відносин, направлених на вирішення завдань провадження, тобто їх об'єкта. У свою чергу сукупність

процесуальних дій буде створювати більш складні структурні елементи провадження в справах про адміністративні правопорушення із характерними для них завданнями та суб'єктним складом. При цьому в рамках здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть виникати й інші суспільні відносини.

Саме через такий підхід до розуміння структури провадження в справах про адміністративні правопорушення окремі з вчених-адміністративістів визначають як у цілому сутність даного правового інституту, так й окремих його складових. У даному контексті цілком слушною виглядає позиція Р. Миронюка, яку вчений відстоює в дослідженні, що присвячено юридичній природі виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення. На думку науковця, виконавчого провадження в справах про адміністративні правопорушення – це врегульована нормами адміністративного права діяльність компетентних державних органів та їх посадових осіб щодо реалізації адміністративних стягнень, що включає визначену сукупність правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою та пов'язані з матеріальними адміністративно-правовими відносинами [108, с. 82]. Тому в контексті визначення структури провадження в справах про адміністративні правопорушення вважаємо за доцільне мову вести про те, що вона, як зазначалося вище, є чотирьохрівневою, а також про те, що на кожному з таких рівнів будуть мати місце відповідні суспільні відносини із характерним для них складом. З огляду на що, провадження в справах про адміністративні правопорушення здається можливим визначити як урегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється ними шляхом вчинення процесуальних дій на окремих етапах і стадіях провадження задля виконання його завдань. Таке визначення сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення в аспекті визначення його структури вказує на те, що в якості провідних структурних елементів провадження все ж таки слід обрати процесуальні дії, що в своїй сукупності утворюють

відповідні етапи та стадії провадження. Ось чому в якості наступного структурного елементу провадження в справах про адміністративні правопорушення слід обрати процесуальний етап.

Говорячи про даний структурний елемент провадження в справах про адміністративні правопорушення, слід вказати на те, що в науково-правових колах його іноді ототожнюють із процесуальною дією. Зокрема, досліджуючи особливості провадження в справах про порушення митних правил, А. В. Дусик вказує на те, що процесуальний етап, будучи фрагментом процесуальної стадії, складається з низки самостійних процесуальних дій, а іноді співпадає з окремою процесуальною дією [56, с. 40]. Аналогічну позицію висловлює І. Б. Пробко в дослідженні, що присвячено особливостям провадження в справах про порушення законодавства з фінансових питань [169, с. 74]. Із цього приводу зазначимо, що ми не розділяємо позиції щодо можливості ототожнення процесуальної дії та процесуального етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення, оскільки вважаємо їх хоч і взаємопов'язаними, однак різними структурними елементами такого провадження. Саме тому ми підтримуємо позицію тих вчених, які розглядають процесуальний етап або як сукупність процесуальних дій, або ж як частину процесуальної стадії. Наприклад, на думку І. С. Орехової, процесуальний етап являє собою набір процесуальних дій [118, с. 154]. У свою чергу, з точки зору Е. Ф. Демського, процесуальний етап провадження – це частина стадії провадження, спрямована на вирішення окремих конкретних завдань щодо забезпечення провадження в адміністративній справі [53, с. 115].

На відмінність даних категорій вказує хоча б їх семантичний аналіз. Зокрема, як зазначає авторський колектив великого тлумачного словника сучасної української мови, слово «дія» може бути використано в наступних значеннях: робота, діяльність, здійснення чого-небудь; сукупність вчинків кого-небудь; робота, функціонування якої-небудь машини, агрегату, підприємства тощо; вплив на кого, що-небудь; виявлення сили, енергії чого-

небудь [37, с. 306]. У свою чергу слово «етап» тлумачать як: окрему частину чого-небудь; певну частину дистанції; окремий момент, період, стадія в розвитку [37, с. 357]. Із чого слідує, що етапом позначають або ж сукупність дій, реалізованих у певний часовий проміжок або ж частину стадії розвитку відповідного процесу. Це є черговим підтвердженням того, що процесуальний етап слід розглядати як проміжний структурний елемент провадження в справах про адміністративні правопорушення, що в разі розгляду такого провадження як системи розташований між його процесуальними діями та стадіями.

В якості основного структурного елементу провадження в справах про адміністративні правопорушення слід розглядати його процесуальну стадію. Досліджуючи правові засади організації адміністративного судочинства, В. Б. Пчелін цілком слушно вказує на те, що процесуальній діяльності, як правило, характерний стадійний характер. При цьому стадії адміністративного процесу вченим визначаються як сукупність процесуальних дій, що послідовно за встановленими процесуальним законодавством правилами та строкам здійснюються судом та учасниками адміністративного процесу задля вирішення публічно-правового спору по суті [173, с. 181]. Схожий підхід до розуміння сутності процесуальної стадії будь-якого юридичного процесу, в тому числі провадження в справах про адміністративні правопорушення, наводиться вченими-правознавцями в більшості випадків незалежно від спрямованості їхніх досліджень. Так, фахівці з теорії права, зокрема авторський колектив підручника «Загальна теорія держави і права» зазначають, що процесуальна стадія – це динамічна, відносно замкнута сукупність закріплених чинним законодавством способів, прийомів, форм, які виражають неухильне виконання процедурно-процесуальних вимог, що забезпечують послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення кінцевого процесуального результату [65, с. 403]. Учені-адміністративісти сутність стадії провадження визначають як певну частину розгляду та вирішення окремих питань в адміністративній

справі з метою забезпечення просування її до розгляду по суті. При цьому, як наголошує Е. Ф. Демський, стадію юридичного процесу слід розглядати як динаміку відносно замкнутої сукупності закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що забезпечують логіко-функціональну послідовність досягнення кінцевого процесуального результату [53, с. 115]. На думку О. М. Бандурки та М. М. Тищенко, процесуальна стадія – це відносно відокремлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується певним колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах [27, с.192].

Аналіз наведених позицій свідчить про те, що основним структурним елементом провадження в справах про адміністративні правопорушення є відповідна процесуальна стадія, яка буде утворена із сукупності процесуальних дій. У цьому контексті цілком справедливою виглядає позиція, висловлена А. Б. Калютою під час дослідження особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів України. На думку вченого, процесуальні стадії існують у будь-якому провадженні. Саме через стадії, через їх аналіз характеризується провадження. Тобто, підкреслює вчений, розглянути або дати характеристику тому чи іншому провадженню здебільшого означає – проаналізувати кожну з його окремих стадій [72, с. 31]. Ось чому в більшості випадків при визначенні структури провадження в справах про адміністративні правопорушення за основу беруть його розподіл на процесуальні стадії.

Таким чином, проведений порівняльно правовий аналіз структури провадження в справах про адміністративні правопорушення дозволяє стверджувати, що її можна розглядати принаймні з двох позицій. По-перше, мова йде про структуру такого провадження як процесуальної діяльності й тоді варто говорити про такі структурні елементи як процесуальні дії, етапи та стадії. По-друге, мова йде про провадження в справах про адміністративні

правопорушення як групу правовідносин. У такому разі його структурними елементами будуть його суб'єктний склад, об'єкт, фактичний та юридичний зміст. Враховуючи те, що загальним завданням представленої наукової праці є дослідження окремої стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, в якості основного критерію розподілу даного правового інституту на структурні елементи доречно обрати перший із наведених підходів. У такому разі у центрі уваги опиняється саме процесуальна стадія провадження, утворена із сукупності процесуальних дій та етапів. При цьому поза увагою не залишається й другий підхід, оскільки кожен процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення, окремий його процесуальний етап, а іноді навіть й окрему процесуальну дію можна розглядати як певні правовідносини із характерним для них суб'єктним складом і завданнями, які належить вирішити в межах їх реалізації.

1.3. Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення

Під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення компетентними суб'єктами виконуються завдання щодо охорони прав, свобод та інтересів особи, дотримання режиму законності суб'єктами відповідних суспільних відносин, профілактики вчинення адміністративних правопорушень тощо. Зазначені завдання виконуються шляхом здійснення регламентованих законодавством процесуальних дій, які в своїй сукупності створюють процесуальні етапи та стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. В якості однієї з провідних таких стадій слід розглядати здійснення уповноваженими суб'єктами адміністративного розслідування. При цьому потрібно відмітити той факт, що в науковій літературі не сформовано остаточних підходів щодо назви

даної стадії та її сутності в цілому, а в окремих випадках нею позначають лише деякі з процесуальних етапів. З огляду на що, своєї актуальності набуває визначення сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Визначаючи сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення, в першу чергу, увагу слід звернути на відмінності між категоріями «стадія» та «етап». Хоча процесуальна стадія і процесуальний етап провадження в справах про адміністративні правопорушення, на перший погляд, здаються дещо схожими категоріями, принципові відмінності між ними все ж таки є. Так, їх схожість обумовлена тим, що обидві вони утворені із сукупності процесуальних дій, що вчиняються на відповідному проміжку провадження в справах про адміністративні правопорушення задля досягнення його загальної мети. Також, говорячи про їх схожість, не можна оминати увагою той факт, що як процесуальні стадії, так і процесуальні етапи не знайшли свого чіткого законодавчого відображення. У положеннях процесуального законодавства, зокрема КпАП України, відсутні згадки не тільки про назви окремих стадій та етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення, а й взагалі відсутня така категорія як «стадія» або ж «етап». Єдиним винятком з цього слід вважати положення ст. ст. 265-1 (тимчасове вилучення посвідчення водія) та 265-2 (тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції) КпАП України, в яких зазначено, що: «... таке звернення особи є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення» [79]. Проте, знову ж таки, такі згадки є фрагментарними, без прив'язки до конкретних процесуальних стадій або ж етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення, тим паче без розкриття їх сутності.

Говорячи про відмінності процесуальних стадій і процесуальних етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення, окремі з

вчених-адміністративістів в якості критерію такої відмінності називають обов'язковий або навпаки факультативний характер одних із них. Так, наприклад, досліджуючи особливості провадження в справах про порушення митних правил, А. В. Дусик вказує на те, що серед основних ознак, за допомогою яких можна відрізнити стадію від етапу, слід назвати, зокрема те, що на відміну від процесуальних стадій, одні з процесуальних етапів є обов'язковими, а інші – ні [56, с. 40]. Таке твердження є справедливим, оскільки в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення, звичайно, не є обов'язковим вчинення всіх процесуальних етапів. Разом із тим, у науковій літературі традиційним є поділ процесуальних стадій будь-якої діяльності, в тому числі провадження в справах про адміністративні правопорушення, на обов'язкові та необов'язкові (факультативні).

Як цілком слушно із цього приводу відмічають учені-правознавці, необхідність класифікації стадій адміністративного процесу за ступенем їх обов'язковості пояснюється потребою детально розібратись в їх особливостях, намаганням розкрити їх найбільш загальні закономірності, цільове призначення та специфіку здійснення. Така класифікація сприяє з'ясуванню природи процесуальних стадій і вимог, які висуваються законом до дій учасників процесу на окремому просторово-часовому відрізку [173, с. 192-193; 84, с. 56]. При цьому, як відмічає авторський колектив підручнику «Адміністративне право України», проходження обов'язкових стадій під час розгляду справи є обов'язковим. Порушення стадійності є порушенням процесуальної норм, що має наслідком скасування відповідного рішення [13, с. 399]. Автори навчального посібнику «Адміністративний процес України» зауважують, що обов'язкові або ж конститутивні стадії юридичного процесу є неодмінними його частинами, без них його виникнення, існування та розвиток взагалі неможливі. Розпочавшись, юридичний процес, незалежно від волевиявлення його учасників, проходить через всі існуючі обов'язкові стадії [84, с. 57]. Авторський колектив підручнику «Адміністративна

діяльність поліції», розглядаючи обов'язкові стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, вказує на те, що під такою стадією слід розуміти стадію адміністративного провадження, проходження якої є обов'язковим для досягнення цілей і завдань, які поставлені перед провадженням. Наприклад, наголошують вчені, в провадженні в справах про адміністративні правопорушення однією з обов'язкових стадій завжди виступає стадія розгляду та прийняття постанови по справі [9, с. 136].

Поряд з обов'язковими стадіями провадження в справах про адміністративні правопорушення виділяють необов'язкові або ж факультативні стадії. Факультативні або необов'язкові стадії юридичного процесу, на відміну від обов'язкових, виникають виключно за волевиявленням учасників такого процесу й за відсутності такого волевиявлення взагалі можуть і не виникнути. Такі стадії здійснюються лише у випадках необхідності, обумовленої обставинами конкретної справи [84, с. 57]. Окремо в науково-правових колах наголошують на тому, що для досягнення загальних цілей і завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення не завжди є обов'язковим проходження його факультативних стадій. В якості прикладу факультативної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення в фаховій юридичній літературі називається стадія оскарження чи перегляду постанови про накладення адміністративного стягнення [9, с. 136].

Отже, як слідує з аналізу наведених позицій, поряд з обов'язковими стадіями провадження в справах про адміністративні правопорушення можна назвати ряд факультативних процесуальних стадій. Наявність або ж відсутність останніх головним чином обумовлена волевиявленням учасників провадження, а також необхідністю розв'язання загальних завдань провадження, тобто охорони прав, свобод та інтересів особи. З огляду на це такий критерій як ступінь обов'язковості не можна брати в основу наведення відмінностей між процесуальними стадіями й етапами провадження в справах про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, наводячи критерії відмінностей між процесуальною стадією й етапом провадження в справах про адміністративні правопорушення, за основу необхідно брати цілі та завдання, які досягаються при їх реалізації. У цьому контексті справедливою здається позиція, відповідно до якої основними ознаками, за якими можна відрізнити процесуальну стадію від етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення є мета й особливості їх зв'язку між собою. Так, досягнення мети однієї стадії дає достатні підстави для переходу до наступної, у той час, коли між етапами в рамках стадії такого тісного зв'язку немає. Реалізація будь-якого з процесуальних етапів має служити досягненню мети процесуальної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. З огляду на такий підхід, можна стверджувати, що процесуальні стадії в рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення поєднані послідовно, процесуальні етапи ж у рамках процесуальної стадії провадження можуть бути поєднані як послідовно, так і паралельно. Більш того, компетентному суб'єкту надаються певні повноваження щодо вибору окремих процесуальних етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення, а щодо стадій таке положення справ є неприпустимим [56, с. 40].

Отже, як свідчить аналіз вищенаведених позицій, між процесуальними стадіями та процесуальними етапами провадження в справах про адміністративні правопорушення існують принципові відмінності, що головним чином обумовлені наявністю різної мети та завданнями, що досягаються в результаті їх реалізації. Так, якщо вирішення завдань окремого з процесуального етапу буде спрямовано на досягнення мети процесуальної стадії, то вирішення завдань останньої, направлено на розв'язання завдань, досягнення загальної мети провадження в справі про адміністративне правопорушення в цілому, тобто своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення

причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [79]. Іншими словами вищенаведений зв'язок вказаних структурних елементів провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути представлений так, що процесуальний етап є частиною стадії провадження, а стадія є частиною провадження в цілому. Саме з урахуванням наведених позицій і слід розв'язувати поставлене наукове завдання із встановлення сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Так, вирішення зазначеного наукового завдання, на нашу думку, доцільно розпочати із визначення сутності адміністративного розслідування саме як стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, що з огляду на наведені вище позиції, буде відповідати принципу дослідження «від загального до окремого». Термін «розслідування» походить від лат. «anquirere» - розшукувати, вести слідство [26, с. 48]. У тлумачній словниковій літературі до терміну «розслідування» наводяться такі визначення: робити дослідження, вивчення кого-, чого-небудь; вияснити, з'ясувати, проводячи слідство або розбираючись в якомусь питанні [21, с. 811].

У доктрині адміністративного та адміністративно-процесуального права дефініція поняття «розслідування» відсутня. А кримінально-процесуальний закон уживає поняття «дідання» та «досудове слідство». Криміналістична енциклопедія надає дефініцію поняття «організація розслідування» в узагальненому значенні. У ній «організація розслідування» розглядається як збірне поняття, що характеризує рівні діяльності по розкриттю, розслідуванню та попередженню злочинів: система засобів, які забезпечують ефективність функціонування елементів системи і досягнення поставлених цілей всіх компетентних органів держави; організація

розслідування конкретного злочину при мінімальних затратах часу, сил і засобів; організація проведення окремих слідчих дій [30, с. 50].

Спираючись лише на лексичний зміст терміну «розслідування», можемо зробити висновок про те, що його значення полягає у виявленні та дослідженні певних обставин або фактів, з'ясуванні чого-небудь. Отже, враховуючи вищевикладене, пропонуємо розглядати термін «розслідування» як здійснювану уповноваженими органами та посадовими особами діяльність, спрямовану на швидке та повне виявлення обставин і фактів, їх дослідження та вивчення, з метою надання правової кваліфікації.

Національне адміністративно-процесуальне законодавство не містить визначення «адміністративне розслідування», тому для детального з'ясування сутнісного змісту цього поняття, на наш погляд, доцільно звернутися до наукових поглядів на зазначене питання. На сьогодні існує велика кількість підходів до розуміння поняття «адміністративне розслідування», але більшість авторів погоджуються у визначенні сутності цього поняття.

Деякі вчені адміністративне розслідування вважають самостійною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, М.В. Завальний зазначає, що адміністративне розслідування – це «логічна послідовність певних дій, що відбуваються у часі й спрямовані на досягнення відповідного результату, пов'язаного з реалізацією норм матеріального права», наголошуючи при цьому, що розслідування є окремою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення [61, с. 160]. Вказаний вище науковець також виділяє окремі частини (етапи) стадії адміністративного розслідування. Зокрема, науковець зазначає, що адміністративне розслідування складається з: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуального оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю [64, с. 308].

Д.Н. Бахрах, виділяючи адміністративне розслідування в окрему стадію досліджуваної процедури, зазначає, що ця стадія охоплює порушення справи,

установлення фактичних обставин, процесуальне оформлення результатів розслідування та направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю [1, с.325]. М.А. Самбор також вважає, що адміністративне розслідування – це самостійна стадія провадження у справі про адміністративне правопорушення, якою виражена сукупність процесуальних дій посадових осіб державних органів, уповноважених складати протоколи про адміністративне правопорушення, спрямованих на виявлення обставин діяння, їх вивчення, фіксацію, правову кваліфікацію і практичне оформлення, виконання яких необхідне для отримання відповідних даних з метою об'єктивного прийняття рішення по справах про адміністративне правопорушення [179, с. 75].

Ю.П. Битяк не виділяє як окрему стадію адміністративного розслідування, включаючи її до складу стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення [15, с. 224]. Натомість С.С. Гнатюк пропонує визначити «порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення» як момент реалізації органом, посадовою особою адміністративно-юрисдикційної компетенції, передбаченої законом, тобто вчинення дій, спрямованих на перевірку інформації, збір доказів і з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та кваліфікації адміністративного правопорушення [170, с. 69].

З вищевикладеного вбачається, що адміністративне розслідування є окремою початковою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, адже посадова особа, що володіє юрисдикційною компетенцією, здійснює вичерпний перелік дій, що відносяться до її повноважень (перевірка інформації, збір доказів, з'ясування необхідних відомостей, тощо), тобто проводить адміністративне розслідування.

Н.І. Золотарьова у самостійну стадію провадження у справах про адміністративні правопорушення виділяє попереднє адміністративне розслідування, зазначаючи при цьому, що «...адміністративне розслідування притаманне кожній стадії провадження у справах про адміністративні

правопорушення (проступки)» [68, с. 78]. Ми не погоджуємося з такою точкою зору дослідниці через те, що такий погляд, взагалі, суперечить одній з ознак провадження у справах про адміністративні правопорушення – його стадійності, що може призвести до плутанини в теорії адміністративно-процесуального права.

Варто відмітити, що в контексті аналізу стадійної природи адміністративного розслідування існує точка зору, відповідно до якої таке розслідування є етапом порушення справи про адміністративне правопорушення [60, с. 161]. Частково можна погодитися з точкою зору автора, проте такий підхід не є комплексним.

В доктрині адміністративно-процесуального права також існує науковий підхід до визначення юридичної природи адміністративного розслідування, що полягає в характеристиці такого розслідування «...як адміністративно-процесуальної форми діяльності» щодо порушення справи про адміністративне правопорушення або форми адміністративного провадження [74, с. 6]. З такою характеристикою адміністративного розслідування авторів можна погодитись частково, адже вона є загальною та не суперечить твердженню щодо стадійності адміністративного розслідування, та на наш погляд є більш доцільною для характеристики стадій адміністративного судочинства.

Отже, існують розбіжності у поглядах науковців щодо стадійності адміністративного розслідування. Але з цього приводу В.К. Колпаков влучно зазначає, що принципово важливим є не назва стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх можна розширювати, розкласти на окремі дії, вважати основними чи допоміжними. Важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії чи операції, що здійснюються процесі реалізації адміністративно-правових норм [82, с. 378].

Як цілком слушно в цьому контексті зауважує авторський колектив підручнику «Адміністративна діяльність поліції», серед учених-правознавців

не існує єдиної позиції ні стосовно дефініції стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, ні стосовно кількості стадій адміністративного провадження, ні щодо назв цих стадій [9, с. 136]. При цьому, говорячи про стадію адміністративного розслідування, слід відмітити, що окремі з науковців розглядають її в якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, у підручнику «Адміністративне право України» В. К. Колпаков вказує на те, що адміністративне розслідування являє собою стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення, яка є початковою. При цьому сутність даної стадії вченим розкривається як комплекс процесуальних дій, направлених на встановлення обставин правопорушення, їхню фіксацію та кваліфікацію [81, с. 327-332; 182, с. 57].

Отже, спираючись на вищевикладене, можна зробити висновок, що «адміністративне розслідування» - це самостійна стадія провадження у справах про адміністративне правопорушення, що складається із сукупності процесуальних дій, які проводить посадова особа адміністративно-юрисдикційної компетенції, в межах визначених законом, щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для вирішення питання стосовно наявності або відсутності складу такого правопорушення, та підстав для порушення провадження у справі.

Слід звернути увагу на те, що в якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення називають попереднє адміністративне розслідування. Зокрема, в дослідженні, що присвячено правовому регулюванню застосування конфіскації й оплатного вилучення в адміністративно-юрисдикційній сфері, А. П. Купін наголошує на тому, що моделювання повного циклу провадження в справах про адміністративні правопорушення дає підстави виділити самостійну його стадію – попереднє адміністративне розслідування. При цьому вчений також вказує на те, що головним чином на цій стадії передбачається попередня кваліфікація адміністративного правопорушення [124, с. 130]. Іншими

словами, принципової відмінності, окрім часу проведення процесуальних дій, між стадією адміністративного розслідування та попереднього адміністративного розслідування не існує, а тому її слід виділяти як єдину процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення.

У більшості випадків у фаховій юридичній літературі в якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення називають стадію порушення справи про адміністративне правопорушення. При цьому відмічається той факт, що спеціальної процесуальної дії, як і спеціального процесуального документа про порушення справи про адміністративне правопорушення чинним законодавством, на даний час не передбачено. У правозастосовчій практиці, як правило, таким є факт складення протоколу про адміністративне правопорушення [18, с. 129, 170; 9, с. 137]. З огляду на це цілком слушною задається позиція відносно того, що про порушення справи можна говорити лише як про психічний, вольовий акт, який не фіксується процесуально зовні, але таке прийняття рішення є початком розслідування за наявності ознак проступку [192, с. 180; 188, с. 125]. При цьому можна виокремити декілька підходів до взаємозв'язку адміністративного розслідування та порушення справи про адміністративні правопорушення.

Так, авторський колектив навчального посібнику «Адміністративна діяльність» об'єднує вищенаведені стадії та вказує на єдину початкову процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення – порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування [10, с. 46]. Учені-правознавці, розмірковуючи над сутністю такої стадії, вказують на те, що вона є початковою стадією адміністративного провадження, якою охоплюється комплекс першочергових процесуальних дій, що забезпечують згодом можливість розгляду справи по суті. У межах цієї стадії установлюється факт протиправної поведінки, особа правопорушника, інші фактичні обставини в

справі, збираються й аналізуються докази, дається первісна правова оцінка скоєному, тобто здійснюється певне адміністративне розслідування в справі з відповідним процесуальним оформленням результатів такого розслідування з метою підготовки справи для розгляду по суті. Закінчується ця стадія в більшості випадків передачею матеріалів справи для розгляду за підвідомчістю [18, с. 129, 170; 9, с. 137]. Аналіз наведеного підходу свідчить про те, що при визначенні сутності вищенаведеної стадії основний акцент ставиться на процесуальних діях, що вчиняються в межах проведення адміністративного розслідування. При цьому сам факт порушення справи про адміністративні правопорушення може бути розглянуто як один з процесуальних етапів даної стадії або навіть окрема процесуальна дія. Зокрема, наводячи структурні складові вказаної стадії, авторський колектив навчального посібнику «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України» вказує на те, що на кожній процесуальній стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюються відповідні процесуальні етапи – групи взаємопов'язаних процесуальних дій. При цьому схематично система стадій і етапів провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути подана так: «І. Порушення справи та адміністративне розслідування: 1) порушення справи; 2) установлення фактичних обставин; 3) процесуальне оформлення результатів розслідування; 4) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю» [18, с. 128]. Тобто самі автори прямо вказують на те, що порушення справи є лише одним з процесуальних етапів стадії порушення справи та адміністративного розслідування. Адміністративне розслідування не позначається як окремий процесуальний етап, так як процесуальні дії, що вчиняються в його межах пронизують кожний з названих вище етапів. З огляду на що, першопочаткову стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення доцільно йменувати саме як адміністративне розслідування.

Окремі з вчених указують на те, що адміністративне розслідування має місце після порушення справи про адміністративне правопорушення. Так, наприклад, досліджуючи особливості адміністративної відповідальності за незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин, Л. В. Сорока вказує на те, що складання протоколу – це підсумок стадії порушення адміністративної справи. Одночасно протокол – це початок адміністративного розслідування по справі [188, с. 131]. Також можна відмітити позицію, відповідно до якої найбільш об'ємною є назва першої стадії – порушення справи про адміністративне правопорушення. При такому підході, наголошується в фахових юридичних джерелах, ця стадія включає в себе як адміністративне розслідування, так і його підсумкове процесуальне оформлення у вигляді протоколу про адміністративне правопорушення [18, с. 127]. Такий підхід, на нашу думку, також потребує деяких уточнень. Так, не викликає сумніву, що до порушення справи про адміністративне правопорушення компетентними суб'єктами вчиняється комплекс дій, спрямованих на виявлення правопорушення, з'ясування його обставин, вчинення інших юридично значущих дій, найголовніші серед яких пов'язані із здійсненням попередньої кваліфікації правопорушення.

Так, досліджуючи адміністративно-правові засади встановлення та застосування адміністративного арешту, виправних і громадських робіт, І. І. Піскун цілком слушно зауважує на те, що без попередньої кваліфікації порушити справу про адміністративний правопорушення неможливо, адже кваліфікація обов'язково відображається в протоколі про адміністративне правопорушення, який є об'єктивним відзеркаленням доказу факту адміністративного правопорушення. Учений відмічає той факт, що вказана кваліфікація здійснюється на стадії попереднього адміністративного розслідування, яка, окрім іншого, охоплює й такі процесуальні дії, як опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, уповноваженою складати протокол про адміністративний проступок, дослідження речових доказів, огляд речей та особистий огляд, вилучення

речей і документів та їх дослідження, призначення експертизи, попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання компетентному органу або посадовій особі [124, с. 130-131]. Під час дослідження особливостей адміністративної відповідальності за порушення в галузі пожежної безпеки В. В. Ліпінський дотримується позиції відносно того, що до стадії порушення справи про адміністративне правопорушення має місце стадія адміністративного розслідування. Зокрема, вчений зазначає, що провадження в справах про адміністративні правопорушення починається зі стадії адміністративного розслідування. На цій стадії виконуються дії, спрямовані на встановлення обставин скоєного правопорушення, їх фіксація та кваліфікація, що відображається в протоколі про адміністративне правопорушення [101, с. 84].

У цілому погоджуючись з позиціями наведених учених-правознавців, вважаємо за необхідно вказати на те, що не кожне провадження в справах про адміністративне правопорушення, незважаючи на наявність ознак такого правопорушення, може бути розпочато. Як цілком слушно із цього приводу відмічають у фаховій юридичній літературі, розглядаючи обов'язкові стадії адміністративного процесу, увагу варто звернути на те, що за своєю суттю процес не повинен пройти всі такі стадії та може завершитись на будь-якій з них [173, с. 193]. Таке твердження є справедливим і по відношенню до обов'язкових стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, відповідно до ст. 247 КпАП України провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: відсутність події та складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;

закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених законодавством; наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або некасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі в кримінальному провадженні по даному факту; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [79]. Встановлення наявності або ж відсутності вищенаведених обставин, за яких провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю потребує проведення адміністративного розслідування, що, як слідує з аналізу зазначених обставин, має бути здійснено до порушення вказаного провадження.

З наведеного слідує, що в якості першопочаткової процесуальної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення слід розглядати стадію адміністративного розслідування. Визначаючи сутність даної стадії, учені-адміністративісти, в більшості випадків, називають окремі процесуальні дії, що вчиняються в її межах. Зокрема, вказується на те, що адміністративне розслідування – це самостійна стадія провадження в справах про адміністративні проступки, яка включає такі процесуальні дії: опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративні проступки; дослідження речових доказів; огляд речей та особистий огляд; вилучення речей і документів та їх дослідження; призначення експертизи; попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання до суду [3, с. 89]. На думку Л. В. Сороки, адміністративне розслідування являє собою діяльність уповноваженої особи, яка здійснюється відповідно до вимог адміністративного законодавства і спрямована на збирання, дослідження, оцінку, перевірку та використання доказів, попередження, запобігання та розкриття правопорушень, встановлення об'єктивної істини, забезпечення

правильного застосування закону, охорону прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [188, с. 132]. Такої ж самої думки в дослідженні, що присвячено особливостям адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі пожежної безпеки, дотримується В. В. Ліпинський [101, с. 84]. М. А. Микитюк вважає, що адміністративне розслідування полягає в перевірці фактичних обставин конкретного порушення Особливої частини КпАП України, а також проведенні огляду місця події, особистого затримання, взятті пояснень у порушника та очевидців, з'ясуванні особи правопорушника шляхом перевірки документів через адресне бюро. До адміністративного розслідування належать і такі дії, як застосування спеціальних тестів [105, с. 148]. Ідентичну позицію висловлює А. В. Гаркуша [39, с. 182].

У цілому наведені позиції щодо розуміння сутності адміністративного розслідування як стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть бути прийняті до уваги, однак при цьому, вважаємо, потребують деяких уточнень. У даному випадку мова йде про те, що всі з наведених підходів щодо розуміння досліджуваного явища зводяться до переліку процесуальних дій або ж етапів, які вчиняються в межах здійснення адміністративного розслідування. У такому разі запропоновані визначення стають доволі об'ємними, включають як обов'язкові, так і факультативні з таких дій. У цілому визначення сутності будь-якого явища через перелік його складових навряд чи можна назвати вдалим підходом до його розуміння. На наш погляд, в якості основного критерію, за допомогою якого можливо вказати на найголовніші аспекти адміністративного розслідування як процесуальної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення слід обрати мету та завдання, які вирішуються внаслідок її реалізації. При цьому увагу слід звернути на те, що за наслідками адміністративного розслідування складається протокол, який є єдиною підставою для розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення. Ніякі інші службові документи (заяви, довідки, доповідні

записки, акти або рапорти) не можуть бути підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності, хоч самі вони є документальною підставою для складання протоколу [105, с. 148; 39, с. 182]. З урахуванням чого сутність адміністративного розслідування як стадії провадження в справі про адміністративне правопорушення може бути розкрито як законодавчо закріплену сукупність процесуальних дій та етапів, здійснюваних компетентними суб'єктами задля виявлення та фіксації правопорушення, його кваліфікації та в цілому створення належних умов для повного й об'єктивного розгляду справи про адміністративні правопорушення, що завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення й направленням матеріалів за підвідомчістю.

Досліджуючи сутність адміністративного розслідування, не можна оминати увагою позиції учених-правознавців, які не розглядають його в якості самостійної процесуальної стадії, а вказують на нього як на окремі процесуальні етапи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, як відмічається з цього приводу, більшість авторів, що розробляли питання адміністративного провадження, не виділяють окремої стадії адміністративного розслідування, вважаючи, що воно притаманне кожній стадії цього виду провадження, і розуміючи під таким розслідуванням попередні перевірки, що проводяться до порушення справи, після її порушення, під час її розгляду та винесення постанови в справі [124, с. 133; 75, с. 185-186; 117, с. 160]. Вказані позиції можуть бути прийняті до уваги, тобто адміністративне розслідування в повній мірі може бути розглянуто в якості процесуального етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення, проте із деякими зауваженнями.

Так, говорячи про те, що адміністративне розслідування має місце в межах будь-якої процесуальної стадії, на наш погляд, до уваги не береться той факт, що значну кількість справ про адміністративні правопорушення уповноважений розглядати суд. Зокрема, ст. 221 КпАП України передбачено

перелік адміністративних правопорушень, справи про вчинення яких розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів [79]. У такому випадку мова може йти про розслідування, що здійснюється судом, тобто судове розслідування, що свідчить про недоречність використання категорії «адміністративне». Сам семантичний сенс слова «адміністративний» вказує на недоречність його використання по відношенню до діяльності органів судової влади. Зокрема, в сучасній українській мові слово «адміністративний» тлумачать у значенні того, що стосується адміністрації; що властиво адміністраторові; організаторський. При цьому сутність даних категорій розкривають у наступних значеннях: чиновники високого рангу, які перебувають на службі в органах, що здійснюють виконавчу владу; керівний орган установи, підприємства, організації тощо; особи, які керують установою, організацією, підприємством; керівник установи, організації, підприємства тощо [36, с. 12]. Тобто адміністративне розслідування властиве здебільш для діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення. При цьому мова йде не про всі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, а про знову ж таки початкові з них, однак не при звичайному, а при спрощеному провадженні.

Так, як зауважує авторський колектив підручнику «Адміністративне право України», можна виділити два види провадження в справах про адміністративні правопорушення – звичайне та спрощене. Звичайне провадження здійснюється в більшості справ і регламентоване законодавством. Воно передбачає складання протоколу про адміністративне правопорушення, визначає зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права й обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що є доказами. У свою чергу, спрощене провадження застосовується щодо незначної кількості правопорушень. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх

оперативністю [13, с. 309-310]. Як відмічають автори навчального посібнику «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України», головним чином спрощене провадження характеризується тим, що протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, одночасно ухвалює та виконує рішення про накладення стягнення (штрафу або попередження) [18, с. 28].

Як свідчить аналіз ст. 258 КпАП України, протокол в справах про адміністративне правопорушення не складається за вчинення ряду правопорушень, якщо розмір штрафу не перевищує встановлених законодавством неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а також при накладанні адміністративного стягнення у вигляді попередження та у випадку, коли штраф накладається й стягується на місці. Також протокол про адміністративні правопорушення не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису) [79]. Тобто при спрощеному провадженні в справах про адміністративні правопорушення відбувається злиття стадії адміністративного розслідування та стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. У цьому контексті слід відмітити те, що в фахових джерелах наголошують на тому, що розгляд справ про адміністративні правопорушення – це основна процесуальна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення. Саме на цій стадії вирішуються найважливіші завдання такого провадження, які полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства [18, с. 316-317]. З урахуванням чого можна стверджувати, що адміністративне розслідування в такому разі буде виступати процесуальним етапом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення й завершуватися винесенням постанови в такій справі,

тобто притягнення винної у вчиненні адміністративного правопорушення особи до адміністративної відповідальності.

Таким чином, аналіз наведених позицій свідчить про те, що юридична природа адміністративного розслідування доволі багатоаспектна. Передусім адміністративне розслідування слід розглядати в якості першої обов'язкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. У такому разі в структурі даної процесуальної стадії можна виділити декілька процесуальних етапів, утворених із сукупності відповідних процесуальних дій. Найголовнішими серед них будуть етапи: попереднього адміністративного розслідування; порушення справи про адміністративне правопорушення; з'ясування обставин справи; складання протоколу про адміністративне правопорушення. Слід відмітити, що адміністративне розслідування може бути розглянуто в якості окремої процесуальної стадії в разі здійснення звичайного провадження в справах про адміністративні правопорушення. Якщо ж таке провадження є спрощеним, сутність адміністративного розслідування вже слід розглядати як окремий процесуальний етап стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. У такому разі даний етап буде представляти собою сукупність процесуальних дій, що вчиняються компетентними суб'єктами задля повного й об'єктивного вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті.

Висновки до Розділу 1

Відмічено, що під час вирішення питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, накладання на неї відповідного стягнення, уповноваженими законодавством суб'єктами вчиняється значна кількість процесуальних дій, які в своїй сукупності утворюють правовідносини, що прийнято позначати як провадження в справах про адміністративні

правопорушення. Правова природа даних суспільних відносин доволі складна й у сучасному розумінні формувалася протягом декількох десятиліть.

З'ясовано, що правова природа провадження в справах про адміністративні правопорушення в сучасному розумінні даного адміністративно-правового інституту починає формуватися на початку минулого століття. До кінця 70-х-початку 80-х років процес становлення відбувався доволі повільно, без належного нормативно-правового забезпечення таких процесів. І лише з прийняттям КУпАП України нормативна регламентація даних суспільних відносин зазнає кодифікації, що значно підвищує її ефективність. Із здобуттям Україною незалежності починають свій розвиток суміжні правові інститути, що має свій вплив і на формування правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Разом із тим, і досі основним нормативно-правовим актом, що визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, залишається КпАП України. Даний кодифікований акт законодавства на сьогодні є морально застарілим, не відповідає викликам сучасного правового життя й без сумніву потребує свого перегляду. Саме тому, на нашу думку, сьогодні необхідно провести чергову систематизацію всього законодавства, яке визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, шляхом здійснення його кодифікації.

Аргументовано, що структура провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути визначена як сукупність її змістовних складових і способів їх зв'язку. У такому разі визначення структурних складових вказаного провадження може здійснюватися принаймні з двох позицій, що буде залежати від сприйняття сутності самого провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Порівняльно-правовий аналіз структури провадження в справах про адміністративні правопорушення дав змогу констатувати, що фактично, в разі якщо розглядати даний вид провадження в якості суспільних відносин,

такий їх структурний елемент як зміст (фактичний та юридичний) буде співпадати із процесуальними діями суб'єктів даних суспільних відносин, направлених на вирішення завдань провадження, тобто їх об'єкта. У свою чергу сукупність процесуальних дій буде створювати більш складні структурні елементи провадження в справах про адміністративні правопорушення із характерними для них завданнями та суб'єктним складом. При цьому в рамках здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть виникати й інші суспільні відносини.

Обґрунтовано, що в контексті визначення структури провадження в справах про адміністративні правопорушення слід вести мову про те, що вона є чотирьохрівневою, а також про те, що на кожному з таких рівнів будуть мати місце відповідні суспільні відносини із характерним для них складом. З огляду на що, провадження в справах про адміністративні правопорушення здається можливим визначити як урегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється ними шляхом вчинення процесуальних дій на окремих етапах і стадіях провадження задля виконання його завдань. Таке визначення сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення в аспекті визначення його структури вказує на те, що в якості провідних структурних елементів провадження все ж таки слід обрати процесуальні дії, що в своїй сукупності утворюють відповідні етапи та стадії провадження.

Наголошено, що провадження в справах про адміністративні правопорушення слід розглядати принаймні з двох позицій. По-перше, мова йде про структуру такого провадження як процесуальної діяльності й тоді варто говорити про такі структурні елементи як процесуальні дії, етапи та стадії. По-друге, мова йде про провадження в справах про адміністративні правопорушення як групу правовідносин. У такому разі його структурними елементами будуть його суб'єктний склад, об'єкт, фактичний та юридичний зміст. Враховуючи те, що загальним завданням представленої наукової праці є дослідження окремої стадії провадження в справах про адміністративні

правопорушення, в якості основного критерію розподілу даного правового інституту на структурні елементи доречно обрати перший із наведених підходів. У такому разі у центрі уваги опиняється саме процесуальна стадія провадження, утворена із сукупності процесуальних дій та етапів. При цьому поза увагою не залишається й другий підхід, оскільки кожному процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення, окремий його процесуальний етап, а іноді навіть й окрему процесуальну дію можна розглядати як певні правовідносини із характерним для них суб'єктним складом і завданнями, які належить вирішити в межах їх реалізації.

Відмічено, поряд із обов'язковими стадіями провадження в справах про адміністративні правопорушення можна назвати ряд факультативних процесуальних стадій. Наявність або ж відсутність останніх головним чином обумовлена волевиявленням учасників провадження, а також необхідністю розв'язання загальних завдань провадження, тобто охорони прав, свобод та інтересів особи. З огляду на це такий критерій як ступінь обов'язковості не можна брати в основу наведення відмінностей між процесуальними стадіями й етапами провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Підкреслено, що хоча процесуальна стадія і процесуальний етап провадження в справах про адміністративні правопорушення, на перший погляд, здаються дещо схожими категоріями, принципові відмінності між ними все ж таки є. Так, їх схожість обумовлена тим, що обидві вони утворені із сукупності процесуальних дій, що вчиняються на відповідному проміжку провадження в справах про адміністративні правопорушення задля досягнення його загальної мети. Також, говорячи про їх схожість, не можна оминати увагою той факт, що як процесуальні стадії, так і процесуальні етапи не знайшли свого чіткого законодавчого відображення. У положеннях процесуального законодавства, зокрема КпАП України, відсутні згадки не тільки про назви окремих стадій та етапів провадження в справах про

адміністративні правопорушення, а й взагалі відсутня така категорія як «стадія» або ж «етап».

Акцентовано увагу на тому, що між процесуальними стадіями та процесуальними етапами провадження в справах про адміністративні правопорушення існують принципові відмінності, що головним чином обумовлені наявністю різної мети та завданнями, що досягаються в результаті їх реалізації. Так, якщо вирішення завдань окремого з процесуального етапу буде спрямовано на досягнення мети процесуальної стадії, то вирішення завдань останньої, направлено на розв'язання завдань, досягнення загальної мети провадження в справі про адміністративне правопорушення в цілому.

У найбільш загальному розумінні адміністративне розслідування запропоновано тлумачити як самостійну стадію провадження у справах про адміністративне правопорушення, що складається із сукупності процесуальних дій, які проводить посадова особа адміністративно-юрисдикційної компетенції, в межах визначених законом, щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для вирішення питання стосовно наявності або відсутності складу такого правопорушення, та підстав для порушення провадження у справі.

З'ясовано, що сутність адміністративного розслідування як стадії провадження в справі про адміністративне правопорушення може бути розкрито як законодавчо закріплену сукупність процесуальних дій та етапів, здійснюваних компетентними суб'єктами задля виявлення та фіксації правопорушення, його кваліфікації та в цілому створення належних умов для повного й об'єктивного розгляду справи про адміністративні правопорушення, що завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення й направленням матеріалів за підвідомчістю.

Встановлено, що юридична природа адміністративного розслідування доволі багатоаспектна. Передусім адміністративне розслідування слід

розглядати в якості першої обов'язкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. У такому разі в структурі даної процесуальної стадії можна виділити декілька процесуальних етапів, утворених із сукупності відповідних процесуальних дій. Найголовнішими серед них будуть етапи: попереднього адміністративного розслідування; порушення справи про адміністративне правопорушення; з'ясування обставин справи; складання протоколу про адміністративне правопорушення. Слід відмітити, що адміністративне розслідування може бути розглянуто в якості окремої процесуальної стадії в разі здійснення звичайного провадження в справах про адміністративні правопорушення. Якщо ж таке провадження є спрощеним, сутність адміністративного розслідування вже слід розглядати як окремий процесуальний етап стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. У такому разі даний етап буде представляти собою сукупність процесуальних дій, що вчиняються компетентними суб'єктами задля повного й об'єктивного вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті.

РОЗДІЛ 2.

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

2.1. Загальні засади здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом.

Аналіз чинних нормативно-правових актів України, які визначають компетенцію діяльності органів Національної поліції, дає змогу стверджувати, що одним із основних напрямків їх діяльності є адміністративна діяльність, яка спрямована, зокрема, на надання поліцейських послуг у сфері прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинам та іншим правопорушенням [8, с. 16]. А відтак, велику частку адміністративної діяльності поліції займає провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Незважаючи на певні розбіжності поглядів науковців-адміністративістів щодо юридичної природи, сутності та змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх точки зору збігаються в одному, що названий вид адміністративного процесу складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну [16, с. 160]. Тобто, на наш погляд, можна дійти висновку, що стадійність – є однією з ознак провадження у справах про адміністративні правопорушення. Іщенко В.В. під стадією провадження в адміністративно-процесуальній літературі розуміє «...відносно-самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними задачами має свої специфічні, властиві тільки їй особливості та завдання, які визначають її зміст та процесуальне призначення» [70, с. 229].

Отже, враховуючи викладене вище, для відокремлення певної частини провадження у справах про адміністративні правопорушення в окрему стадію провадження, потрібно встановити відповідність цієї частини певним

критеріям, таким як, зокрема: самостійність; реалізується в межах передбаченої законом процедури, тобто виконанням визначених законом функцій та завдань, що зведені до єдиної мети, невиконання яких становить перешкоду для послідовності дій у провадженні; видання процесуального документу; логічна послідовність низки процесуальних дій (система взаємопов'язаних дій); окреслена певним колом учасників; виданням окремого процесуального документу.

Не можна не відмітити, що в царині адміністративно-процесуального права і досі одним з найбільш дискусійних залишається питання щодо кількості стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, а особливо немає єдності щодо визначення початкової стадії такого виду провадження – адміністративного розслідування. Так, до прикладу, проблематиці стадійності в адміністративно-процесуальному праві, у тому числі щодо адміністративного розслідування, були присвячені роботи учених-адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янова, В.К. Гіжевського, С.С. Гнатюка, В.Л. Грохольського, М.В. Завального, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.П. Мінке, О.І. Остапенка, С.В. Петкова, М.А. Самбора, О.О. Сапронова, В.О. Шамрая та інших. Втім, віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших учених, слід зазначити, що комплексного дослідження засад здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом станом на сьогодні не проведено.

Процес адміністративного розслідування «...починається з офіційної фіксації уповноваженим органом фактичних даних, які в юридичній літературі називаються приводами для порушення справи про адміністративне правопорушення» [200, с. 30]. Саме тому важливим питанням, що вимагає ретельного дослідження, є визначення підстав та приводів адміністративного розслідування. Діюче процесуальне законодавство не визначає цих правових категорій, а тому доцільно звернутися до наукових здобутків українських учених.

На сьогодні в національному законодавстві нормативно не визначений момент, з якого органи, що наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, мають правомочність здійснювати комплекс процесуальних дій по перевірці інформації, встановленні фактів, збиранню доказів та прийняттю рішень. Науковці вважають, що підставами порушення справи є вчинення адміністративного проступку, а приводами – заяви громадян, повідомлення державних органів і посадових осіб, повідомлення у засобах масової інформації, тощо [2, с. 177].

Порушенню справи про адміністративне правопорушення передують з'ясування приводів для цього. Приводів для порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення Кодекс України про адміністративні правопорушення не визначає. З урахуванням зазначеного та використовуючи кримінально-процесуальних підходів щодо розуміння приводів порушення справи, авторський колектив навчального посібника «Адміністративне процесуальне право» за загальною редакцією Т.П. Мінке, припустив, що такою інформацією може бути: безпосереднє виявлення адміністративного правопорушення уповноваженою особою; заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, організацій, засобів масової інформації в пресі, по радіо, телебаченню, інші повідомлення; повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від інших правоохоронних та контрольно-наглядових органів; повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від митних, прикордонних та правоохоронних органів іноземних держав, а також міжнародних організацій тощо [16, с. 162].

Згідно з твердженням А.В. Червінчука під приводом зазвичай розуміють інформацію про діяння, що має ознаки адміністративного правопорушення (латентне порушення норми права не зумовлює адміністративно-процесуальних відносин). Саме привід для порушення справи і зумовлює застосування процесуальних норм [200, с.30]. М.В. Завальний справедливо зазначає, що 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 кожний сигнал про вчинення адміністративного правопорушення. Саме привід до порушення справи викликає необхідність застосування адміністративно-процесуальної норми [64, с. 46].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення розпочинається без складання відповідного процесуального документу. Але Кодекс України про адміністративні правопорушення зазначає про матеріальну обставину, при якій справа має бути порушена. Такою обставиною є ознаки адміністративного проступку, зокрема: діяння чи бездіяльність; протиправність; посягання на громадський порядок, власність, права і свободи громадян; винність; карність, тощо [79, (ст. 9)].

Зосереджуючи увагу на ознаках адміністративного правопорушення, доцільно розглянути «підстави порушення справи». Підставою для порушення провадження про адміністративне правопорушення є достатні дані або інформація, що свідчать про наявність ознак адміністративного правопорушення (проступку). Правове значення підстави для порушення справи полягає у тому, що вона викликає процесуальну діяльність повноважних органів, а отже вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про вчинене діяння [170, с. 65]. Тобто, висновок про достатність підстав для порушення справи про адміністративне правопорушення дозволяє зробити певна сукупність даних, що свідчить про наявність ознак адміністративного правопорушення.

Для порушення справи про адміністративне правопорушення необхідні не лише приводи та підстави, але й відсутність обставин, що перешкоджають цьому. Перелік цих обставин, передбачений нормами ст. 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення [79]. Якщо будь-яка з таких обставин відома в момент порушення адміністративної справи, то порушення справи не допускається. Але, враховуючи те, що адміністративна справа

може порушуватися не лише у відношенні особи, а і за фактом, то обставина, що перешкоджає порушенню справи може бути виявлена лише під час здійснення адміністративного розслідування. У такому випадку орган, що здійснює розслідування, може припинити адміністративне розслідування, повідомивши про це у письмовій формі зацікавлену сторону, без формально прийнятого рішення. Основною метою адміністративного розслідування є встановлення об'єктивної істини у справі. Тому обставини, що мають значення для вирішення справи, мають бути ретельно досліджені. Це не означає, що в цьому випадку постає необхідність збирання доказів будь-яким способом. Проте висновок про наявність або відсутність досліджуваних фактів має спиратися на докази, які б не залишали сумніву у достовірності висновків та відповідності об'єктивній істині по справі [61, с. 162]. Отже, тільки після отримання інформації про адміністративне правопорушення (заява, усне звернення, скарга, повідомлення у ЗМІ, тощо) починається її перевірка і, якщо вона підтвердиться, посадова особа, зокрема органу Національної поліції, продовжує з'ясовувати обставини адміністративного правопорушення – це і є початковим етапом стадії адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення.

Також варто звернути увагу, що на стадії адміністративного розслідування можуть відбуватися юридично-значущі дії, ще до процесуального оформлення порушення справи у провадженнях щодо адміністративних правопорушень, зокрема, момент реалізації посадовими особами органів Національної поліції України адміністративно-юрисдикційної компетенції, передбаченої законом, щодо перевірки інформації, збору доказів, з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення. З вищевикладеного вбачається, що метою здійснення адміністративного розслідування є встановлення наявності або відсутності складу адміністративного правопорушення, виявлення підозрюваних осіб і збір та аналіз доказів щодо вчиненого правопорушення.

Дискусійним серед науковців також є питання стосовно початку порушення справи про адміністративне правопорушення (складання відповідного процесуального документу), зокрема, цей етап є початковим або кінцевим на стадії здійснення адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення. Кодекс України про адміністративні правопорушення не встановлює моменту, коли справа про адміністративне правопорушення може вважатися порушеною.

У адміністративно-деліктній теорії набула поширення точка зору, відповідно до якої лише складення протоколу уповноваженим суб'єктом свідчить про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення. Так, зокрема, Ю.П. Битяк зазначає, що стадія порушення справи про адміністративний проступок полягає у складанні протоколу уповноваженою на те особою, а без складання протоколу справу про адміністративне правопорушення не можна буде розпочати [15, с. 222]. Цікавою є думка М.В. Завального який підкреслює, що зазначеному підходові бракує урахування сучасного стану осмислення адміністративно-деліктної сфери. До такого висновку вченого підштовхнули особливості протоколу (як окремого процесуального документа). Протокол є документом комплексним, у якому фіксується не лише факт проступку, а й містяться відомості щодо особи правопорушника, висновок про кваліфікацію діяння, відомості про потерпілих та свідків, пояснення правопорушника, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи і відшкодування заподіяної матеріальної шкоди [61, с. 161-162].

Безумовно, метою здійснення адміністративного розслідування у провадженнях по справах про адміністративні правопорушення є порушення справи, але слід погодитися з думкою Д.Н. Бахраха про те, що формулювання «порушення справи про адміністративне правопорушення» не позбавлене певних недоліків, оскільки на стадій адміністративного розслідування відбувається не лише порушення справи, а й проводиться адміністративне

розслідування, яке складається з комплексу процесуальних дій, зокрема «з'ясування обставин справи», або «дослідження обставин справи» [1, с. 29].

Складання процесуального документу є етапом здійснення адміністративного розслідування і означає «виконання дій, спрямованих на фіксацію та збір доказів, які підтверджують або спростовують винність у вчиненні адміністративного правопорушення (проступку), збиранні пояснень у суб'єктів провадження, призначення експертизи, уточнення кваліфікації проступку, а саме: наявності складу правопорушення (проступку), передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення, встановлення фактичних обставин справи» [170, с. 72]. На нашу думку, не є достатньо коректним визначати початок здійснення адміністративного розслідування – складанням протоколу, адже тоді весь комплекс процесуальних дій, вчинених уповноваженим суб'єктом до його складання залишається поза правовим регулюванням.

Отже, процесуальне оформлення результатів розслідування - завершує здійснення адміністративного розслідування, а не є його початком, а направлення матеріалів адміністративного розслідування за підвідомчістю – кінцевим етапом, відповідно.

Далі, в контексті представленої проблематики необхідно підкреслити, що адміністративне розслідування здійснюється виключно органами, що наділені відповідною компетенцією щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, зокрема органами Національної поліції. Для детального з'ясування змісту поняття «здійснення адміністративного розслідування», пропонуємо дослідити лексичний зміст слова «здійснення». У тлумачній словниковій літературі «здійснення» - це: 1. Запровадження, втілення в життя, ставати дійсним, реальним; 2. Виконання, проведення (про роботу, дію, процес), тощо [121], тобто те, що знайде своє втілення у чомусь. Отже, на наш погляд, «здійснення» є абстрактним, законодавчо невизначеним, що означає – забезпечення, реалізацію, втілення, гарантування, виконання.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо розглядати «здійснення адміністративного розслідування» як реалізацію органами, наділеними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, комплексу процесуальних дій щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для попередньої кваліфікації вчиненого правопорушення, та підстав для порушення провадження у справі на стадії адміністративного розслідування. З огляду на зазначене вище, здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції – є самостійним циклом щодо реалізації уповноваженими суб'єктами поліції своєї компетенції, що має свою специфічну мету, завдання та особливості.

Проаналізувавши ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення та норми Закону України «Про Національну поліцію» [159] можна сформулювати основні завдання здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом, а саме: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності із законом; - запобігання правопорушенням; забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави.

Для повного та всебічного дослідження загальних засад здійснення адміністративного розслідування, з нашої точки, варто обґрунтувати систему принципів, якими керуються посадові особи органів Національної поліції України на цій стадії провадження у справі про адміністративне правопорушення, адже «важливою характеристикою усіх адміністративно-юридичних проваджень...є принципи, на підставі яких вони здійснюються» [100, с. 48].

Загалом, питання принципів проваджень у справах про адміністративні правопорушення достатньо повно висвітлені в юридичній літературі. Втім, важливо акцентувати увагу на тому факті, що частина принципів, властивих провадженню у справі про адміністративне правопорушення, в цілому, не є властивою для здійснення адміністративного розслідування. А отже, постає

необхідність виокремлення таких принципів із загальної системи принципів, якими керуються уповноважені посадові особи при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому, під час дослідження важливо враховувати специфіку адміністративно-процесуального статусу органів Національної поліції України, зокрема те, що вони володіють значним обсягом повноважень щодо здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення.

На наш погляд систему принципів здійснення адміністративного розслідування доцільно поділити на загальні та спеціальні принципи. Спочатку проведемо дослідження загальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення і спробуємо їх порівняти і виділити з них загальні принципи здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції з урахуванням стадійних та процесуальних особливостей.

З точки зору О.М. Миколенка, до принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення відносяться, зокрема, принцип змагальності, принцип охорони, принцип національної мови, принцип публічності, принцип диспозитивності, тощо [106, с. 140-140]. За твердженням М.О. Ктіторова, основними принципами у провадженні по справах про адміністративні правопорушення є принципи законності та об'єктивної істини, що обумовлює необхідність дослідження саме їх змісту і способів реального забезпечення, особливо в органах Національної поліції, як уповноваженого суб'єкта. Основними проблема в цьому автор вважає – формування механізму доказування (джерел доказів, способів їх фіксації, визначення достовірності та ін.), який би забезпечив досягнення об'єктивної істини у провадженні в справах про адміністративні правопорушення і прийняття на цій підставі неупередженого рішення по справі [93, с. 3-4].

А принцип законності, взагалі, є базовим у діяльності суб'єктів адміністративного та адміністративно-процесуального права. Адже принцип

законності означає вимогу точного і неухильного додержання норм права. Здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції має здійснюватися виключно на основі суворого дотримання принципу законності. Всі процесуальні дії уповноважених суб'єктів мають провадитися виключно в межах їхньої компетенції, у точній відповідності із законом. Взагалі, законність як принцип можна визначити через комплекс законних вимог, спрямованих до уповноваженого суб'єкта. Тому, принципи законності та об'єктивної істини притаманні не лише провадженню у справах про адміністративні правопорушення, а й характерні при здійсненні адміністративного розслідування. Тому для уповноважених суб'єктів, зокрема посадових осіб Національної поліції, при здійсненні адміністративного розслідування принципи законності та об'єктивної істини – є визначальними, базовими та основоположними.

З нашої точки зору, до загальних принципів здійснення адміністративного розслідування також доцільно віднести принцип справедливості. Як провадження у справах про адміністративні правопорушення, в цілому, так і здійснення адміністративного розслідування мають відповідати засадам справедливості. «Справедливість» має включати оцінку та міру [55, с. 122]: отримання та перевірки інформації, допиту свідків, оцінки доказів та прийняття рішень. Враховуючи важливість принципу справедливості при здійсненні адміністративного розслідування, пропонуємо розглядати його як основоположний поряд з принципом законності та об'єктивної істини.

В.П. Яценко зазначає, що для провадження у справах про адміністративні правопорушення характерний принцип публічності, реалізація якого пов'язана з певними особливостями [210, с. 50]. Під принципом публічності часто розуміють здійснення процесу владно, від імені влади чи держави [96, с. 399]. Здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення – є компетенцією уповноважених суб'єктів, зокрема органів Національної

поліції України. Посадові особи Національної поліції є державними службовцями, а отже діють від імені Держави, в межах своїх повноважень і у спосіб, передбачений законом, та виражають позицію державних установ, тобто діють публічно. Враховуючи викладене, принцип публічності притаманний здійсненню адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення і реалізовується у цьому процесі.

Принцип офіційного з'ясування обставин у справі, на нашу думку, властивий перш за адміністративному судочинству, передбачений ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України [76] та провадженню у справах про адміністративні правопорушення. Передусім цей принцип зобов'язує суди вживати заходи для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі шляхом виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. При здійсненні адміністративного розслідування суб'єкти владних повноважень Національної поліції також зобов'язані з'ясовувати усі обставини у справі про адміністративні правопорушення, та зобов'язані також виявляти або витребувати необхідні докази для вирішення процесуальних питань, які виникають в процесі здійснення адміністративного розслідування.

Саме тому, з нашої точки зору, принцип публічності (офіційного з'ясування обставин у справі), при здійсненні адміністративного розслідування посадовими особами Національної поліції України, є визначальним та основоположним.

Доречним є питання про співвідношення публічного та диспозитивного в провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Адже диспозитивність як можливість суб'єктів адміністративного процесу розпоряджатися своїми правами на власний розсуд в межах, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством, теж має свої прояви в провадженні у справах про адміністративні правопорушення [107, с. 54].

Щодо принципу диспозитивності у здійсненні адміністративного розслідування, то ст. 19 Конституції України закріплює, що правовий

порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено Законом. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [89], а це означає, що повноваження суб'єктів владних повноважень є дискреційними, тобто посадова особа органів Національної поліції, приймаючи рішення, може діяти з певною свободою розсуду, в межах закону, має можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (дію) серед інших, кожна з яких є правомірною.

Спираючись на викладене вище, можна дійти висновку, що принцип публічності, притаманний і провадженню у справах про адміністративні правопорушення і при здійсненні адміністративного розслідування посадовими особами Національної поліції України.

Існує точка зору, що принцип об'єктивної істини проявляється у вимозі правильно і повно відображати фактичні обставини справи у відповідних на це процесуальних документах. Такі вимоги мають бути побудовані ще й з урахуванням такої філософської категорії, як пізнання, відповідно до якої об'єктивна реальність існує незалежно від суб'єкта і вважається істиною у разі адекватного відбиття справжніх обставин справи в свідомості суб'єкта [96, с. 399]. При здійсненні адміністративного розслідування уповноважена посадова особа, зокрема органів Національної поліції, саме працює з інформацією, яку потрібно дослідити і прийняти рішення щодо відповідності чи невідповідності такої інформації об'єктивній істині. Найбільше принцип об'єктивності реалізовується при здійсненні юридичної кваліфікації уповноваженої суб'єкта, зокрема посадовою особою органів Національної поліції.

Серед спеціальних принципів, притаманних і провадженню у справах про адміністративні правопорушення і здійсненню адміністративного розслідування М.В. Ктиторів зазначає принцип оперативності та принцип простоти і економічності провадження. Принцип оперативності, з його точки

зору, відображає засади, пов'язані зі швидким реагуванням та своєчасністю процесуальних дій. Це проявляється у встановленні стислих строків вчинення відповідних процесуальних дій [93, с. 49].

Принцип простоти та економічності провадження полягає в простоті процедури здійснення адміністративного розслідування, порівняно з, наприклад, кримінальним провадженням, а принцип економічності зводиться не лише до економії бюджетних коштів при вчинення процесуальних дій, а й до раціонального підходу щодо кількості процесуальних дій для вирішення завдань стадії адміністративного розслідування, що визначаються окремими витратами для їх проведення [93, с. 50].

Тому ці спеціальні принципи певною мірою є також визначальними і уповноважені посадові особи, зокрема, органів Національної поліції, обов'язково їх отримувались при реалізації своєї компетенції на стадії адміністративного розслідування.

Отже, проведений аналіз принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення дозволив сформулювати систему принципів здійснення адміністративного розслідування, яка складається з загальних та спеціальних принципів. Реалізація цих принципів має суттєве значення для ефективної діяльності уповноважених суб'єктів, зокрема органів Національної поліції, при здійсненні адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення.

Підбиваючи підсумки представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід узагальнити, що на сьогоднішній день засади здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом не можна оцінити однозначно з позитивного чи негативного боку. Зазначене пояснюється тим, що з одного боку на законодавчому рівні вказане питання досить детально регламентовано. А з іншої сторони вказане нормативно-правове забезпечення має ряд прогалин та недоліків, які заважають поліції повною мірою, якісно та ефективно

реалізовувати свій адміністративно-правовий статус у відповідному напрямку.

2.2. Особливості та специфіка здійснення адміністративного розслідування в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції органів Національної поліції.

Здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції органів Національної поліції, визначає логічну і документальну основу подальшого розгляду справ про адміністративні правопорушення. Точність і послідовність вчинення процесуальних дій на цій стадії провадження сприяють реалізації принципу законності, ефективності та результативності. Усе це обумовлює підвищення вимог, які застосовуються щодо процесу збору, дослідження та оцінки доказів при здійсненні, зокрема, адміністративного розслідування, збільшення рівня професіоналізму та особистої відповідальності суб'єктів такого процесу і вказує на безумовну актуальність обраного предмету дослідження [23, с. 76]. Важливо підкреслити, що всі процесуальні дії на стадії адміністративного розслідування у адміністративно-деліктному провадженні повинні бути врегульовані в нормативно-правовому порядку. Останнє завдання і зумовлює необхідність дослідження особливостей та специфіки здійснення адміністративного розслідування в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції органів Національної поліції.

Перш ніж перейти до з'ясування сутності категорії компетенції, варто відзначити, що воно є важливим складовим елементом адміністративно-правового статусу Національної поліції, як суб'єкта здійснення адміністративного розслідування в справах про адміністративні

правопорушення. Адміністративно-правовий статус органів Національної поліції, уповноважених здійснювати адміністративне розслідування, відображає зв'язок особи та держави, адже працівники поліції виконують завдання держави, які спрямовані на забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав і свобод громадян, протидії злочинності [159]. Поліцейський під час служби в органах Національної поліції вступає в службово-трудова правовідносини з відповідними органами. Отже, співробітник Національної поліції, володіючи державно-владними повноваженнями, є суб'єктом адміністративних відносин [114, с. 130]. О.М. Гумін визначає адміністративно-правовий статус як комплекс передбачених нормами адміністративного права обов'язків і прав [49, с. 36]. На нашу думку, таке визначення адміністративно-правового статусу є загальним не відображає основну сутність цього поняття.

Більш вдалим є визначення С.М. Гусарова, який зазначає, що адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ – це врегульоване сукупністю адміністративно-правових норм адміністративного права юридичне становище, що передбачає реалізацію компетенції їхніх підрозділів і посадових осіб із охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян і безпеки в суспільстві [52, с. 96]. Таким чином науковець підкреслив імперативне становище уповноважених суб'єктів.

А.Г. Нікуліна у своєму дослідженні справедливо зазначає, що адміністративно-правовим статусом Національної поліції України є ієрархічне положення поліції в системі публічної влади. Ієрархічне положення визначається сукупністю адміністративно-правових норм, якими визначено особливості та функції працівників Національної поліції [113, с. 81]. Особливістю адміністративно-правового статусу Національної поліції є, зокрема: ієрархічне положення поліції в системі публічної влади; права та обов'язки, компетенція та відповідальність обмежені адміністративно-правовими нормами; імперативне положення уповноважених суб'єктів; наявність компетенції.

Основні засади адміністративно-правового статусу органів Національної поліції України як суб'єкта, уповноваженого здійснювати адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення визначаються, зокрема, Законом України «Про Національну поліцію» [159], постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження положення Про Національну поліцію» [155] та іншими нормативно-правовими актами.

Завданнями органів Національної поліції України при здійсненні адміністративного розслідування є реалізація комплексу процесуальних дій, спрямованих на з'ясування та встановлення обставин адміністративного правопорушення, їх фіксацію та, відповідно і кваліфікацію.

Підводячи підсумок, пропонуємо під адміністративно-правовим статусом органів Національної поліції України, як уповноваженого суб'єкта здійснювати адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення розуміти врегульоване нормами адміністративного права юридичне становище даного органу державної влади, що полягає в реалізації ним компетенції по вчиненню комплексу процесуальних дій, спрямованих на з'ясування та встановлення обставин адміністративного правопорушення.

«Компетенція» від лат. *competere* – досягаю, відповідаю, підходжу. У тлумачному словнику С.І. Ожегова «компетенція» визначається як «коло питань, в яких хто-небудь обізнаний; коло чийхось повноважень, прав» [185, с. 289]. У Новітньому енциклопедичному словнику слово «компетенція» пояснюється як «коло повноважень якого-небудь органу, посадової особи; коло питань, в яких конкретна особа має знання, досвід» [115, с. 595]. У Словнику української мови слово «компетенція» трактується як «добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи» [121]. Отже, дослідивши лексичний зміст слова «компетенція» можна дійти висновку, що це поняття означає «знання», «досвід» та «повноваження», за допомогою яких можна дійти правильного рішення.

Проаналізуємо спроби визначити поняття «компетенція» у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності, зокрема компетенцію Національної поліції як уповноваженого суб'єкта здійснювати адміністративне розслідування. Так, до прикладу, Д.М. Бахрах розглядав «компетенцію» як сукупність владних повноважень та підвідомчості [1, с. 85]. На думку О.Ф. Скакун компетенція державного органу – це закріплена законом або іншим нормативним актом сукупність владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання (предмет діяльності, функціональне призначення) [183, с. 364]. Ю.О. Ткаченко наводив трактування «компетенції» і розглядав це поняття як владне повноваження щодо забезпечення на законодавчому рівні вимог уповноваженого суб'єкта та його дії, направлені на фізичних чи юридичних осіб, а також визначає компетенцію як обсяг публічних справ, покладених на уповноваженого суб'єкта на законних умовах [193, с. 56]. О.Я. Лазор визначає компетенцію як сукупність встановлених в офіційній (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності [97, с.90]. О.М. Ключев розуміє компетенцію органів внутрішніх справ як сукупність визначених у нормативно-правових актах прав, обов'язків і функцій органів та підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ, за допомогою яких виконуються поставлені перед ними правоохоронні завдання відповідно та у межах встановленої територіальної підвідомчості [73, с. 61-63].

Вважаємо за доцільне підтримати точку зору О.П. Сікорського, який досліджує компетенцію органу виконавчої влади, та зазначає, що компетенція як організаційно-правова категорія є сукупністю його предметів відання й владних повноважень, передбачених законодавством або іншими нормативно-правовими актами, шляхом реалізації яких орган виконавчої

влади здійснює свою діяльність. Основними елементами «компетенції», на думку вченого, є «предмет відання» (підвідомчість) та владні повноваження (права і обов'язки) [181, с. 54].

Підводячи підсумки наведеного, вважаємо, що категорія «компетенція» є комплексною, яка формується з певних елементів: 1) повноваження уповноваженого суб'єкта; 2) професійні знання, досвід; 3) кваліфікаційні вимоги, що висувуються до кожного кандидата на посаду.

Проаналізувавши наведені точки зору вчених, які досліджували поняття «компетенція», пропонуємо розглядати компетенцію органів Національної поліції при здійсненні адміністративного розслідування як сукупність їх публічно-владних повноважень, реалізація яких передбачена чинним законодавством, щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для вирішення питання, стосовно наявності або відсутності складу адміністративного правопорушення та, відповідно, підстав для порушення провадження у такій справі.

Таким чином, компетенція органів Національної поліції як суб'єкта здійснення адміністративного розслідування характеризується наступними ознаками: 1) «компетенція» є складним правовим явищем, змістом якого є сукупність «публічно-владних повноважень»; 2) законодавством окреслюються межі «компетенції»; 3) саме завдяки чітко визначеній «компетенції» органи Національної поліції вирішують завдання адміністративного розслідування у провадженнях по справах про адміністративні правопорушення.

Відповідно до положень Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський, зокрема, при здійсненні адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, зобов'язаний: - неухильно дотримуватись положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції та Присяги поліцейського; - професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних)

обов'язків, наказів керівництва; - поважати і не порушувати прав і свобод людини; - надавати невідкладну, зокрема, домедичну і медичну допомогу постраждалим внаслідок правопорушень, або нещасних випадків; - зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку із виконанням службових обов'язків; інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді [8, с. 27].

Ю.О. Тихомиров справедливо зауважує, що компетенція органів регламентується законами, положеннями, іншими нормативно-правовими актами, а реалізація відбувається через галузеві норми [193]. Саме тому компетенцію Національної поліції України як органу, уповноваженого здійснювати адміністративне розслідування у провадженнях по справах про адміністративні правопорушення можна окреслити, проаналізувавши Конституцію України [89], Кодекс України про адміністративні правопорушення [79], закони України: «Про Національну поліцію» [159]; «Про попередження насильства в сім'ї» [160]; «Про запобігання корупції» [146]; тощо, постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [155], наказів Міністерства внутрішніх справ України: «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» [150]; «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» [147]; «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» [156], «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» [152] тощо.

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про національну поліцію» [159], поліція наділена в сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності наступним комплексом повноважень: вживати заходи з метою виявлення, зокрема, адміністративних правопорушень; припиняти виявлені адміністративні правопорушення; вживати заходи, спрямовані на усунення

загрози життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення; здійснювати своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події; у випадках, визначених законом, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання; доставляти у випадках і порядку, визначеним законом затриманих осіб, які вчинили, зокрема, адміністративне правопорушення, тощо [159].

Отже, ми розглянули комплекс повноважень, якими наділені органи Національної поліції при здійсненні адміністративного розслідування в сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Вичерпний перелік справ про адміністративні правопорушення, які уповноважені розглядати органи Національної поліції міститься у ст. 222 Кодексу України «Про адміністративні правопорушення» [79]. До них належать справи, зокрема: про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил паркування транспортних засобів, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів [79], тощо. У даному контексті мова йде про певне коло питань (справ), розгляд і вирішення яких віднесені до повноважень тих чи інших посадових осіб органів Національної поліції, тобто про підвідомчість, яка є складовою компетенції, як вже зазначалося раніше. Саме підвідомчість дозволяє розмежовувати повноваження одних уповноважених суб'єктів від інших.

В ході реалізації своїх повноважень поліція охороняє зазначені об'єкти від протиправних посягань, у тому числі засобами її адміністративно-юрисдикційної діяльності [19, с. 7]. Адміністративне розслідування здійснюється за допомогою відповідних процесуальних дій, таких як:

опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, уповноваженою складати протокол про адміністративні проступки; дослідження речових доказів; огляд речей та особистий огляд; вилучення речей і документів та їх дослідження; призначення експертизи; попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання до компетентного органу або посадовій особі [68, с. 79]. На цій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення створюються умови для встановлення об'єктивної істини у справі, правильної кваліфікації, швидкого розгляду справи та невідворотності відповідальності винних осіб.

Тож, основною метою здійснення адміністративного розслідування, зокрема органами Національної поліції України як уповноваженим суб'єктом, є оперативне реагування щодо виявлення ознак вчиненого правопорушення, з'ясування обставин у адміністративній справі, їх дослідження, фіксація у відповідному процесуальному документі ознак протиправної поведінки та й, відповідно, створення умов для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

В межах стадії адміністративного розслідування уповноваженими суб'єктами органів Національної поліції отримується інформація або фіксується факт вчиненого правопорушення або протиправної поведінки, встановлюються фактичні обставини у справі, суб'єкти вчинення адміністративного правопорушення та потерпілі особи, збираються і оцінюються докази у справі про адміністративне правопорушення, надається відповідна правова оцінка скоєному про відсутність або наявність адміністративного правопорушення, отже вчиняється комплекс процесуальних дій, які знаходять своє відображення у відповідному процесуальному документі, зокрема протоколі.

Важливо підкреслити, що здійснення адміністративного розслідування у провадження по справах про адміністративні правопорушення частіше за все починається без складання процесуального документу. Початковим моментом, як зазначає Л.І. Живицька, можна вважати час, коли інформація

про проступок надійшла, зокрема, до уповноваженої посадової особи органів Національної поліції [60, с. 165].

Процесуальним документом, який фіксує закінчення першої стадії провадження по справах про адміністративне правопорушення, є протокол, за виключенням випадків, передбачених законом. Ще до його складання проводяться усі процесуально значимі дії: відбираються пояснення у правопорушників, проводяться огляди, допитуються свідки, потерпілі, збираються докази, тощо.

Опитування свідків і потерпілих та особи правопорушника посадова особа органів Національної поліції здійснює в процесі складання протоколу або після складання протоколу, яким порушується справа про адміністративне правопорушення. Як відомо, пояснення свідків і потерпілого є джерелами доказів у справах про адміністративні правопорушення. Згідно зі ст. 272 Кодексу України про адміністративні правопорушення як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню у справі. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися у зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити всі відомі йому обставини по справі та відповісти на поставлені йому запитання [68, с. 79]. Опитування свідків і потерпілих здійснюється в процесі складання протоколу, або після його складання.

Доказовий процес має важливе значення для вирішення завдань кожної стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема і стадії адміністративного розслідування, оскільки без належного підтвердження необхідних обставин держава не може гарантувати особі додержання її прав, свобод та інтересів у разі їх порушення, невизнання або оспорювання. Повне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення є пріоритетом у його розслідуванні. Як зазначає Т. Рекуненко, доказуванню у справах про адміністративні правопорушення

притаманний поетапний характер збирання та оцінювання доказів. На першому етапі відбувається встановлення окремих обставин по справі (встановлюються всі обставини адміністративного правопорушення і винності особи, щодо якої ведеться провадження у справі). Збирання доказів включає їх пошук, виявлення, звернення уваги на ті чи інші фактичні дані. Завершується цей етап складанням адміністративного протоколу [175, с.170].

Насправді, протокол є чи не єдиною формалізованою підставою для подальшої передачі матеріалів справи про адміністративне правопорушення для розгляду за підвідомчістю. Від правильності складання протоколу залежить подальший розгляд справи про адміністративне правопорушення, зокрема, обґрунтованість притягнення винної особи до відповідальності та застосування санкцій до правопорушника. Порядок оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та контроль за дотриманням законодавства при розгляді адміністративних правопорушень в органах Національної поліції встановлюються положеннями Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції [150].

Національна поліція як правоохоронний орган виконує широке коло завдань та функцій щодо охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями, для виконання яких наділяється певним обсягом прав та застосовує, визначені законом форми та методи у своїй діяльності [177, с. 125]. Тож, здійснення адміністративного розслідування є системою обов'язкових процесуальних дій, які проводяться, зокрема, органами Національної поліції для встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративні правопорушення, спрямовані на забезпечення підготовки матеріалів справи про адміністративне правопорушення до розгляду по суті. Адміністративне розслідування здійснюється для виявлення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи про адміністративне правопорушення [68, с. 78].

Аналіз нормативно-правових актів, якими визначається компетенція органів Національної поліції України, дає можливість дійти висновку, що одним з основних напрямків діяльності поліції – є її адміністративна діяльність. Тому у своїй правоохоронній діяльності органи Національної поліції, з метою реалізації покладених на них повноважень і функцій використовують заходи адміністративного примусу.

Так, відповідно до ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень – поліцейські відповідно до закону можуть застосовувати комплекс дій або дію превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини [159]. Адміністративно-правовий примус застосовується як винятковий засіб забезпечення та охорони правопорядку, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, спрямований на попередження і припинення можливих та вчинюваних правопорушень. У п. 3 ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» зазначається, що для виконання покладених на поліцію завдань поліцейський може здійснювати різні заходи, які містяться у цьому законі, але й в інших законодавчих та підзаконних актах [5, с. 83].

Надане право поліцейським застосування примусу, за твердженням А.Т. Комзюка, головна відмінна риса поліції, що дозволяє їй зайняти центральне місце в правоохоронній системі [66, с. 21]. Застосування органами Національної поліції заходів адміністративного примусу є важливою і актуальною задачею державних органів, тому що ці заходи спрямовані на забезпечення законності, охорони правопорядку у суспільстві, прав та інтересів громадян і організації, створення нормальних умов для діяльності апарату публічної влади. Серед широкого арсеналу заходів адміністративного примусу особливе місце займають заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що обумовлено, перш за все тією обставиною, що вони безпосередньо

впливають на суспільні відносини, що виникають через вчинення адміністративних правопорушень [198, с. 3].

Враховуючи викладене вище, на наш погляд, доцільно розглянути заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що можуть застосовуватися, зокрема, органами Національної поліції при здійсненні адміністративного розслідування.

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення визначені чинним законодавством, найчастіше, застосовуються при здійсненні адміністративного розслідування, їх перелік наводиться у ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення. До переліку заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що уповноважені застосовувати органи Національної поліції при здійсненні адміністративного розслідування, зокрема: доставлення правопорушника (ст. 259); адміністративне затримання особи (ст. 261, 262, 263); особистий огляд, огляд речей (ст. 264); вилучення речей і документів (ст. 265); тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1); тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-2); тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб (ст. 265-3); відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266); привід (ч. 2 ст. 268) [79].

У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, установлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускається адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей і документів (п. 1, 3, ч. III) [150], тобто застосовуються заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Для складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено, зокрема в поліцію. При вчиненні порушень правил користування засобами транспорту, правил щодо охорони правопорядку і безпеки руху, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, правил пожежної безпеки, санітарних норм на транспорті порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою в поліцію, якщо у нього немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про нього [79, (ст. 259)].

Кожна посадова особа органів Національної поліції України, уповноважена здійснювати адміністративне розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, повинна розуміти, що його сучасна діяльність базується на засадничих принципах, визначених Законом України «Про Національну поліцію» [159], як-то: верховенство права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності, тощо. Реалізація цих принципів у діяльності поліцейських є обов'язковою. Саме тому, під час складання протоколу про адміністративне затримання посадова особа, що його здійснює, роз'яснює особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, її права, передбачені статтями 55, 56, 59, 63 Конституції України та ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення [150].

Крім того, згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою» [157], негайно після фактичного затримання особи уповноважена службова особа суб'єкта надання інформації, яка здійснила затримання, повідомляє за допомогою телефонного, факсимільного зв'язку, електронної

пошти або через комплексну інформаційно-аналітичну систему забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги відповідному центру з надання безоплатної вторинної допомоги, крім випадків адміністративного затримання, коли особа захищає себе особисто чи запросила захисника такі відомості: прізвище, ім'я, по батькові та дата народження затриманої особи; час та підстава затримання особи; точна адреса місця для конфіденційного побачення адвоката із затриманою особою; найменування суб'єкта подання інформації, його поштова адреса, номери телефонів, електронна пошта; прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, що передала повідомлення [157]. Про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання також власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган [79, (ст. 261)].

Порядок адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів визначається положення Кодексу України про адміністративні правопорушення [79] та інших нормативно-правових актів. Доцільно зазначити, що права затриманих осіб гарантуються, зокрема нормами Конституції України. Так, відповідно до ст. 29 кожному затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви затримання [89]. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість (ст. 62) [89]. Строки адміністративного затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення не можуть перевищувати трьох годин (ст. 263) [79].

Основні завдання заходів забезпечення провадження по справам про адміністративні правопорушення можна сформулювати, проаналізувавши ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення, з якої випливає, що при здійсненні адміністративного розслідування основним процесуальним завданням є, зокрема: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, що є і основним завданням здійснення адміністративного розслідування в провадженні по справам про адміністративні правопорушення. Адже, встановлення та повне з'ясування

обставин у справі відбувається лише до розгляду справи про адміністративне правопорушення по суті, а не після.

Отже, враховуючи вищевикладене, ми дійшли висновку про те, що при здійсненні адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення органи Національної поліції наділені виключною компетенцією щодо застосування заходів адміністративного примусу, в порядку передбаченому чинним законодавством, що власне і є однією із важливих особливостей поліції, як суб'єкта здійснення відповідної діяльності.

Викладений вище аналіз специфіки здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції дозволяє провести аналогію зі здійсненням досудового слідства у кримінальному процесі. Втім, на відміну від кримінально-процесуального законодавства, в якому чітко визначені та врегульовані нормами права всі стадії процесу, - адміністративне законодавство не окреслює стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до плутанини та неузгодженості. Вищевикладене обумовлює необхідність підвищення вимог, які висуваються до поліції під час провадження у адміністративних справах, зокрема щодо: встановлення фактичних обставин у справах; фіксації та кваліфікації правопорушення; рівня професіоналізму та особистої відповідальності поліцейських.

Загалом, специфіка адміністративно-процесуального статусу органів Національної поліції обумовлена тим, що вони володіють великим обсягом повноважень щодо застосування заходів адміністративного примусу, як вже раніше зазначалося, щодо осіб, які вчинили адміністративне правопорушення.

Завершуючи представлений підрозділ дисертаційного дослідження слід узагальнити, що Національна поліція України займає надважливе і особливе місце в системі суб'єктів, що уповноважені здійснювати адміністративне розслідування в справах про адміністративні правопорушення. Особливості

та специфіка її діяльності у вказаному напрямку пояснюється тим, що: по-перше, вона наділена повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу в процесі проведення адміністративного розслідування; по-друге, незважаючи на специфіку проведення розслідування, поліція у своїй діяльності обов'язково має дотримуватись принципу взаємодії на засадах партнерства між Національною поліцією та громадянами, а також керуватись засадами: верховенства права, доцільності, ефективності, пріоритету дотримання прав та свобод людини і громадянина, тощо; по-третє, межі проведення адміністративного розслідування, яке здійснюється Нацполіцією щодо адміністративних правопорушень, є значно ширшими, аніж у інших органів державної влади; по-четверте, поліція має можливість застосовувати дискреційні повноваження; по-п'яте, в процесі здійснення адміністративного розслідування можуть здійснюватися й інші юридично значимі дії, наприклад: перевірка інформації, збір доказів, з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення.

2.3. Специфіка здійснення органами Національної поліції адміністративного розслідування в справах про адміністративне правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції інших уповноважених суб'єктів

В сучасній науці адміністративного права та процесу значну увагу привертає проблема множинності суб'єктів та розподілу між ними прав та обов'язків суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та, зокрема, здійснювати адміністративне розслідування у провадженні по справам про адміністративні правопорушення. У здійсненні адміністративного розслідування в провадженні у справах про адміністративні правопорушення бере участь велика кількість суб'єктів,

проте органи Національної поліції належать до ключових суб'єктів, які уповноважені здійснювати таку діяльність, адже поліція наділена широким колом повноважень щодо реалізації діяльності в адміністративно-деліктному провадженні.

Для того, щоб визначити місце органів Національної поліції в системі суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та розмежувати підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення, потрібно з'ясувати сутність таких понять, як «адміністративно-деліктна юрисдикція», «суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції» та «підвідомчість справ про адміністративні правопорушення».

В юридичній літературі існують різноманітні підходи до визначення «адміністративно-деліктна юрисдикція» та «адміністративна юрисдикція». Так, В. Колпаков стверджує, що адміністративно-деліктна юрисдикція – це «компетенція на вирішення справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачено накладення адміністративних стягнень» [80, с. 257]. А. П. Шергін, зазначає, що адміністративна юрисдикція – це вид правоохоронної діяльності органів державного управління та інших компетентних органів, що охоплюють розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень по них у встановлених законом процедурах та нормах [205, с. 45]. При цьому науковець наполягає, що адміністративна юрисдикція не є виключно діяльністю судів по розгляду і вирішенню адміністративних справ.

У багатьох наукових працях, де розглядаються питання адміністративної юрисдикції, за основу взято позицію, що адміністративна юрисдикція є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності – підзаконної, правозастосовної, правоохоронної за своїм характером [87, с. 102]. О.І. Безпалова визначає адміністративну юрисдикцію, як особливий вид правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яким на законодавчому рівні надано повноваження щодо розгляду адміністративно-

правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі (без звернення до суду) та накладення адміністративних стягнень [29, с. 140]. Зазначений погляд на визначення «адміністративна юрисдикція», на наш погляд, відображає звужений підхід до цього поняття

Сучасна наука та практика має тенденцію до більш широкого трактування поняття «адміністративно-юрисдикційної діяльності», вкладаючи в її зміст не лише діяльність по розгляду і вирішенню справ, але й іншу діяльність щодо реалізації владними органами своїх адміністративно-правових повноважень, контролюючих та наглядових функцій, у ході реалізації яких і виявляються, як правило, правопорушення, проводиться розслідування, виноситься по ньому рішення. Таким чином, М.В. Завальний зазначає, з чим ми цілком погоджуємося, що сучасний підхід до визначення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності все більше зводиться до розуміння її як встановленої законодавчими актами діяльності органів державного управління та службових осіб по вирішенню індивідуальних адміністративних справ і застосуванню відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду. Науковець дійшов висновку, що адміністративна юрисдикція є одним з видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме є специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів [62, с. 143]. А отже, здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції України також є одним з видів юрисдикційної діяльності цих органів та є специфічним видом правоохоронної діяльності.

Дослідники виділяють такі характеристики адміністративно-юрисдикційної діяльності: 1) великий спектр суспільних відносин, що охороняються адміністративно-юрисдикційним способом; 2) значний обсяг прав щодо накладення адміністративних стягнень – порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; 3) широке коло посадових осіб, які мають право

застосовувати адміністративно-правові санкції; 4) визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративно-юрисдикційних справ; 5) право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [71, с. 74].

Проаналізувавши різні визначення науковців, і дослідивши їх точки зору стосовно дефініцій понять «адміністративна юрисдикція» і «адміністративно-деліктна юрисдикція», вважаємо, що зазначені поняття є синонімічними. Отже, з нашої точки зору, під адміністративно-деліктною юрисдикцією необхідно розуміти вид правоохоронної та правозастосовної діяльності суб'єктів, уповноважених розслідувати, розглядати та приймати рішення по справах про адміністративні правопорушення у передбаченому законом порядку.

Сукупність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції становить єдину систему, за допомогою якої будь-які справи про адміністративні правопорушення розглядаються і вирішуються за загальними правилами, встановленими державою. Специфіка (особливості) цієї системи зумовлена різноманіттям адміністративних правопорушень [63, с. 366].

Характеризуючи систему органів адміністративної юрисдикції, Л.С. Анохіна надала визначення поняттю «суб'єкт адміністративної юрисдикції», під яким дослідниця розуміє органи держави та їх посадових осіб, а також органи місцевого самоврядування та їх внутрішні, колегіальні, організаційні структури (адміністративні комісії), що діють у межах делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, пов'язану з вирішенням конкретної справи про адміністративне правопорушення та прийняття відповідного правозастосовного акту [25, с. 6-7].

Іншу точку зору, з якою ми погоджуємося, висловлює В. Колпаков, який визначає суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, як учасників провадження у справах про адміністративні проступки (правопорушення), які виконують покладені на них державою обов'язки щодо порушення,

розслідування, розгляду, прийняття рішення, виконання рішення у такій справі [82, с. 385]. Отже, автор до суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції відносить не лише органи, які розглядають та вирішують справи про адміністративні правопорушення, але й органи, які здійснюють адміністративне розслідування у справах про адміністративних правопорушеннях. Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що органи Національної поліції не лише при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення, а також при здійсненні адміністративного розслідування у таких справах є суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції.

Отже, на нашу думку, суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції є державний орган, або його посадова особа – учасник адміністративних правовідносин, уповноважений державою і законом та наділений відповідними повноваженнями щодо порушення, розслідування, розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення.

До числа особливостей адміністративної юрисдикції органів Національної поліції слід віднести одноособове її здійснення. Якщо одні органи адміністративної юрисдикції мають винятково колегіальні повноваження (адміністративні комісії, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад), то системі органів Національної поліції притаманна лише одноособова форма адміністративної юрисдикції (наприклад, попередження, складення протоколу, направлення матеріалів провадження у справі про адміністративне правопорушення для подальшого розгляду компетентному органу).

Обов'язковими умовами здійснення юрисдикції є наявність події правопорушення, специфічного процесуального регламенту вирішення справи, а також прийняття юрисдикційного акту у встановленій законом формі та порядку. В основі змісту юрисдикційної діяльності органів Національної поліції є збирання, дослідження та оцінка обставин вчиненого правопорушення та прийняття рішень по справі [19, с. 13].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції здійснюється в регламентованих законом процесуальній формі та порядку. Тож, формою реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень органів Національної поліції є здійснюване ними провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема, і на стадії адміністративного розслідування. Здійснення адміністративного розслідування у провадження в справах про адміністративні правопорушення є важливою складовою правозастосовної діяльності органів Національної поліції, адже від правильності і послідовності вчинення процесуальних дій на цій стадії залежить чи будуть застосовані до правопорушників заходи адміністративного примусу.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції – це одна з важливих складових частин адміністративної діяльності поліції, змістом якої є визначений законом порядок здійснення процесуальної діяльності, пов'язаної з виявленням, припиненням правопорушення, порушенням, розслідуванням, розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням по них законних і об'єктивних постанов про адміністративну відповідальність та їх виконанням [19, с. 6]. Слід зазначити, що широта суспільних відносин, які перебувають під охороною Національної поліції, зумовила значно більший порівняно з іншими галузевими органами обсяг її юрисдикційних повноважень [109, с. 8].

Як вже зазначалося, органи Національної поліції є одним із ключових суб'єктів, уповноважених здійснювати адміністративне розслідування і розгляд справ про адміністративні правопорушення. Проте не всі справи про адміністративні правопорушення уповноважені розслідувати і розглядати саме органи поліції. У провадженні у справах про адміністративні правопорушення беруть участь різні державні інституції, які наділені владними повноваженнями і мають право вчиняти певні дії, що спрямовані на розгляд і вирішення справ. Ця ситуація зумовлена різноманітністю та особливостями численних напрямів адміністративної діяльності і відносин,

що з цього випливають. Крім того, множинність суб'єктів владних повноважень створюють умови для оперативного провадження, адже найчастіше справи про адміністративні правопорушення вирішують ті органи та їх посадові особи, які здійснюють нагляд за дотриманням певних правил та норм [4, с. 25].

Правове значення інституту підвідомчості полягає у тому, що вона дає змогу розмежувати повноваження великої кількості суб'єктів права, а стосовно органів державної та публічної влади вона виступає гарантією дотримання принципу законності у їх діяльності [35, с. 132]. Дослідники адміністративного права деколи ототожнюють «адміністративну юрисдикцію» із «підвідомчістю», що, на наш погляд, є помилковим судженням.

О.І. Безпалова зазначає, що підвідомчість – певне коло питань, розгляд і вирішення яких віднесені до повноважень тих або інших органів державної влади, органів управління підприємством, організацією, установою [29, с.141]. О.І. Остапенко та О.Л. Хитра стверджують, що поняття підвідомчості розгляду адміністративних проступків повинно містити в собі співвідношення між конкретними адміністративними справами і визначеним у законі суб'єктом адміністративної юрисдикції, уповноваженим, відповідно до своїх повноважень приймати рішення у справі [120, с. 135-136].

І.О. Личенко визначає підвідомчість у адміністративно-деліктних відносинах як нормативне закріплення суб'єктів владних повноважень, зумовлене особливостями справи, компетенцією уповноваженого органу, специфікою та місцем в інституційній ієрархії органу державної влади, наділеного повноваженнями [99, с. 88]. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, як стверджує Е.Ф. Демський, - це розмежування компетенції в системі відносин між різними органами адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення на підставі і у межах закону та притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності [53, с. 441].

Ми погоджуємося із висновком, що провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчі органам Національної поліції – це комплекс взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, розгляд його в точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, яке здійснюється спеціально уповноваженими посадовими особами органів поліції з метою охорони прав і законних інтересів громадян, охорони власності, виконання задач по охороні публічної безпеки і порядку.

Таким чином, наукові підходи вчених щодо визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення дещо різняться. Деякі дослідники ототожнюють підвідомчість із компетенцією, що на наш погляд не є правильним. Доцільним буде зазначити, що ці правові категорії можна розглядати як загальне та окреме.

В контексті співвідношення понять «адміністративно-деліктна юрисдикція» та «підвідомчість справ про адміністративне правопорушення», на нашу думку, можна зазначити, що ці два поняття не є тотожними, а співвідносяться як ціле і частина. На нашу думку, адміністративно деліктна юрисдикція – це, перш за все, процесуальна діяльність уповноважених суб'єктів щодо розслідування, розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення, а підвідомчість, передусім, вказує на розподіл компетенції між уповноваженими суб'єктами (різними юрисдикційними органами) по розслідуванню, розгляду і вирішенню справ про адміністративні правопорушення. Проаналізувавши наведені вище дефініції поняття «підвідомчість справ про адміністративне правопорушення», можна дійти висновку, що ця правова категорія є окремим елементом адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності уповноважених суб'єктів.

Отже, з нашої точки зору, підвідомчість справ про адміністративне правопорушення полягає в розподілі компетенції між суб'єктами владних повноважень щодо розслідування, розгляду та прийняття рішень у справах про адміністративні правопорушення та є елементом адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності.

Аналізуючи вищенаведене, з нашої точки зору, можна дійти висновку, що здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, підвідомче органам Національної поліції – це вчинення комплексу процесуальних дій, спрямованих на повне і точне попереднє з'ясування обставин у справах про адміністративне правопорушення, яке здійснюється уповноваженими посадовими особами органів Національної поліції, з метою правильного складання протоколу та подальшого провадження у справі.

За безпосередньою компетенцією органи адміністративно-деліктної юрисдикції детерміновані законодавцем і зафіксовані у відповідних статтях глави 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення [63, с.367]. Так, відповідно до ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення до числа суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, належать, зокрема: - адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; - виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи; - районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), а у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, Верховний Суд; - органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП [159].

Вичерпний перелік справ про адміністративні правопорушення, які уповноважені розглядати органи Національної поліції, передбачений ст. 222

Кодексу України про адміністративні правопорушення [159]. У цьому контексті мова йде про підвідомчість розгляду адміністративних справ. Щодо підвідомчості адміністративних справ в системі суб'єктів адміністративно-деліктного провадження, варто зазначити, що серед органів, наділених повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення органам Національної поліції належить значне місце.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», поліція відповідно до покладених нею завдань, зокрема, здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; у випадках визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, тощо [159].

Державно-владний характер діяльності органів Національної поліції полягає в тому, що вони є частиною державно-владного механізму, наділені компетенцією щодо, зокрема, розгляду справ про адміністративні правопорушення, діють від імені держави та наділені державно владними повноваженнями на всіх стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Органи Національної поліції наділені великим обсягом повноважень щодо здійснення адміністративної юрисдикції, зокрема і при здійсненні адміністративного розслідування при розгляді справ про адміністративні правопорушення, завдяки чому поліція заслуговує на особливе місце серед усієї системи суб'єктів уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Такі повноваження безпосередньо закріплені у Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законі України «Про Національну поліцію» [159], та інших законодавчих актах і реалізує їх шляхом виконання дій юрисдикційного характеру.

Національна поліція, разом з іншими уповноваженими суб'єктами створюється і функціонує як орган державної влади та складається з окремих підрозділів, які наділені певними функціями та призначенням та мають визначені законом повноваження, зокрема, у складі поліції функціонують:

кримінальна поліція; патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція та поліція особливого призначення (ст. 13) [159]. Відповідно до п. 8 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція, відповідно до покладених на неї завдань у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання [159].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів по застосуванню адміністративної відповідальності за скоєне адміністративне правопорушення, а також попередження адміністративних правопорушень. Здійснюючи провадження у справах про адміністративні правопорушення працівники Національної поліції наділені повноваженнями: складати протоколи про адміністративні правопорушення; доставляти правопорушника; застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонювати осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції). Провадження в справах про адміністративні правопорушення працівниками Національної поліції здійснюється на засадах суворого додержання законності і принципів презумпції невинуватості, згідно з якою особа, що притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною до тих пір, доки протилежне не буде доведено і зафіксовано у встановленому законом порядку [111, с. 109-110].

Слід зазначити, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення визначено юрисдикційні повноваження органів

Національної поліції щодо конкретних категорій адміністративних справ при здійсненні адміністративного розслідування. Так, в окремих випадках, органи Національної поліції: уповноважені тільки на складання протоколів про адміністративні правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП); уповноважені на складання протоколів про адміністративні правопорушення, і на розгляд справ про адміністративні правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП та ст. 222 КУпАП) [5, с. 74].

Специфікою адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції є те, що юрисдикційними повноваженнями щодо з'ясування факту вчиненого адміністративного правопорушення, обставин, за яких сталося правопорушення та інших фактичних обставин у справі, складення протоколу по справі про адміністративне правопорушення, наділено відносно широке коло її посадових осіб.

М.В. Завальний зазначає, що в розподілі юрисдикційних повноважень можна спостерігати виділення спеціалізації певних посадових осіб щодо боротьби з відповідними видами адміністративних правопорушень. Спеціалізація сприяє не лише більш швидкому розгляду справ про адміністративні правопорушення, але й більш кваліфікованому з'ясуванню всіх обставин справи. Це також важливо для якісного розгляду справ про порушення правил, що вимагають спеціальних знань (наприклад, порушення безпеки дорожнього руху) [63, с. 369].

До того ж, певна кількість посадових осіб органів Національної поліції виконує великий обсяг процесуальних дій юрисдикційного характеру на початковій стадії провадження (тобто при здійсненні адміністративного розслідування) у справі про адміністративне правопорушення, пов'язаних із отриманням інформації про вчинене правопорушення (виявленням події правопорушення), встановленням фактичних обставин у справі, збиранням необхідних матеріалів для правильного вирішення справи та складання відповідного процесуального документу на цій стадії – протоколу. До здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності причетна переважна

більшість працівників патрульної поліції, територіальним відокремленим підрозділам поліції, дільничними офіцерами поліції, органам і підрозділам поліції охорони та іншим.

Таке особливе положення органів Національної поліції серед суб'єктів адміністративної юрисдикції обумовлюється насамперед двома важливими обставинами: більшим, порівняно з іншими суб'єктами, обсягом суспільних відносин, які охороняються цими органами, що відображається в значній кількості підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також значно ширшими повноваженнями щодо застосування ними різних адміністративних стягнень та складання протоколів про адміністративні правопорушення [11, с. 139].

Специфікою адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції є те, що в процесі її здійснення ці органи реалізують деякі свої юрисдикційні повноваження не лише щодо підвідомчих їм справ, але й виконують у значному обсязі інші адміністративно-процесуальні дії юрисдикційного змісту, які зрештою дозволяють розглядати і вирішувати по суті справи про адміністративні правопорушення, підвідомчі іншим суб'єктам адміністративної юрисдикції. Тобто у зазначених випадках органи Національної поліції здійснюють тільки певну частину необхідних юрисдикційних дій, як правило забезпечую чого характеру, без яких компетентні органи не змогли б розглядати і вирішувати ті чи інші справи [6, с. 142].

До подібних дій слід передусім віднести виявлення та установлення події правопорушення, збирання, дослідження та попередню оцінку обставин протиправних дій, здійснення заходів забезпечення адміністративного провадження, складання протоколу про адміністративне правопорушення, підготовку інших необхідних матеріалів у справі та прийняття рішення про її направлення за підвідомчістю [6, с. 143].

Органи Національної поліції уповноважені інколи застосовувати до правопорушників примусові заходи (доставлення правопорушника - ст. 259

КУпАП, адміністративне затримання правопорушника – ст. 261 КУпАП та його привід – ст. 268 КУпАП) для забезпечення компетентного органу необхідними умовами для розгляду справи. Коли у визначених законом випадках, особа не з'являється за викликом до суду, вона може бути затримана органами Національної поліції і піддана приводу до суду для участі в розгляді справи про адміністративне правопорушення. В таких випадках органи Національної поліції здійснюють лише частину необхідних юрисдикційних дій, як правило забезпечувального характеру, без яких компетентні суб'єкти не змогли б розглядати і вирішувати ті чи інші справи [86, с. 242-243].

При здійсненні адміністративного розслідування найважливішим процесуальним документом, який складається на цій початковій стадії є протокол про адміністративне правопорушення. Адже, протокол є тим процесуальним документом, який є підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення. Перш ніж скласти протокол про адміністративне правопорушення, уповноважена особа, що здійснює адміністративне розслідування повинна опитати правопорушника, свідків, потерпілих, затримати особу правопорушника, встановити всі фактичні обставини у справі. Всі зібрані дані по справі про адміністративне правопорушення мають знайти своє відображення у протоколі. Працівники органів Національної поліції складають протоколи не лише про правопорушення, розгляд справ про які віднесено до їх компетенції, а й значну кількість протоколів по правопорушенням, що підвідомчі для розгляду іншим уповноваженим органам. Тож можна дійти висновку, що здійснення адміністративного розслідування є здебільшого компетенцією органів Національної поліції. Це пояснюється тим, що органи Національної поліції є державним органом виконавчої влади, який покликаний забезпечувати охорону прав і свобод людини, підтримувати публічну безпеку і порядок, та відстоювати інтереси держави, суспільства і людини у всіх сферах життєдіяльності. Прикладом можуть стати, протоколи, складені

посадовими особами органів поліції, у більшості випадків передаються на розгляд і вирішення по суті до районних, районних у місті, міським чи міськрайонним судам, місцевих адміністративних чи господарських судів, або адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад (ст. 213) [159]. Такі протоколи по справам про адміністративні правопорушення попередньо розглядаються та перевіряються керівниками відповідних органів Національної поліції щодо правильності оформлення протоколу, кваліфікації вчиненого правопорушення, оцінюють повноту та достовірність зібраних по справі доказів, з'ясовують наявність обставин, що виключають подальше провадження у справі, визначають підвідомчість справи про адміністративне правопорушення та відповідно направляють за підвідомчістю для подальшого розгляду та вирішення справи.

Отже, на початковій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення органи Національної поліції України здійснюють адміністративне розслідування, яке представляє собою весь комплекс першочергових процесуальних дій, що забезпечують подальший розгляд такої справи. При реалізації адміністративного розслідування органи Національної поліції здійснюють певні дії юрисдикційного характеру, зокрема встановлюється факт вчинення правопорушення, особи правопорушника, інші фактичні обставини у справі, збираються усі можливі докази, дається первісна кваліфікація скоєному правопорушенню. А відтак, вчиняється весь необхідний комплекс процесуальних дій по справі з відповідним процесуальним оформленням результатів адміністративного розслідування, з метою подальшого направлення справи для подальшого розгляду.

Таким чином, підбиваючи підсумки представленого підрозділу слід констатувати, специфіка здійснення органами Національної поліції адміністративного розслідування в справах про адміністративне правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції інших

уповноважених суб'єктів полягає у наступному: по-перше, поліція обмежується виключно колом повноважень та компетенцією, які передбачені спеціальним законодавством, зокрема ЗУ «Про Національну поліцію»; по-друге, межі втручання у адміністративні розслідування інших суб'єктів встановлюються, як на рівні нормативних актів, що регулюють діяльність поліції, так і законодавчих актів, що регулюють роботу іншого органу, що провадить відповідне розслідування; по-третє, під час проведення іншими уповноваженими суб'єктами, поліція виконує ряд допоміжних функцій, зокрема: превентивну, правоохоронну, правозахисну, тощо.

Зазначене вище свідчить про той факт, що саме органи Національної поліції України є одним з головних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, адже жоден з усіх органів - суб'єктів адміністративної юрисдикції, не наділений таким значним обсягом компетенції щодо здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справам про адміністративні правопорушення.

Висновки до Розділу 2

Обґрунтовано, що тільки після отримання інформації про адміністративне правопорушення (заява, усне звернення, скарга, повідомлення у ЗМІ, тощо) починається її перевірка і, якщо вона підтвердиться, посадова особа, зокрема органу Національної поліції, продовжує з'ясовувати обставини адміністративного правопорушення – це і є початковим етапом стадії адміністративного розслідування у справах про адміністративні правопорушення.

Звернено увагу на те, що на стадії адміністративного розслідування можуть відбуватися юридично-значущі дії, ще до процесуального оформлення порушення справи у провадженнях щодо адміністративних правопорушень, зокрема, момент реалізації посадовими особами органів

Національної поліції України адміністративно-юрисдикційної компетенції, передбаченої законом щодо перевірки інформації, збору доказів, з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення. З вищевикладеного вбачається, що метою здійснення адміністративного розслідування є встановлення наявності або відсутності складу адміністративного правопорушення, виявлення підозрюваних осіб і збір та аналіз доказів щодо вчиненого правопорушення.

Відмічено, що процесуальне оформлення результатів розслідування завершує здійснення адміністративного розслідування, а не є його початком, а направлення матеріалів адміністративного розслідування за підвідомчістю – кінцевим етапом, відповідно.

Доведено, що здійснення адміністративного розслідування слід розглядати як реалізацію органами, наділеними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, комплексу процесуальних дій щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для попередньої кваліфікації вчиненого правопорушення, та підстав для порушення провадження у справі на стадії адміністративного розслідування. З огляду на зазначене вище, здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції – є самостійним циклом щодо реалізації уповноваженими суб'єктами поліції своєї компетенції, що має свою специфічну мету, завдання та особливості.

Наголошено, що законність як принцип можна визначити через комплекс законних вимог, спрямованих до уповноваженого суб'єкта. Тому, принципи законності та об'єктивної істини притаманні не лише провадженню у справах про адміністративні правопорушення, а й характерні при здійсненні адміністративного розслідування. Тому для уповноважених суб'єктів, зокрема посадових осіб Національної поліції, при здійсненні адміністративного розслідування принципи законності та об'єктивної істини – є визначальними, базовими та основоположними.

Узагальнено, що на сьогоднішній день засади здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом не можна оцінити однозначно з позитивного чи негативного боку. Зазначене пояснюється тим, що з одного боку на законодавчому рівні вказане питання досить детально регламентовано. А з іншої сторони вказане нормативно-правове забезпечення має ряд прогалин та недоліків, які заважають поліції повною мірою, якісно та ефективно реалізовувати свій адміністративно-правовий статус у відповідному напрямку.

Аргументовано, що категорія «компетенція» є комплексною, а відповідно вона формується з певних елементів: 1) повноваження уповноваженого суб'єкта; 2) професійні знання, досвід; 3) кваліфікаційні вимоги, що висуваються до кожного кандидата на посаду.

Компетенцію органів Національної поліції при здійсненні адміністративного розслідування запропоновано тлумачити як сукупність їх публічно-владних повноважень, реалізація яких передбачена чинним законодавством, щодо виявлення та перевірки обставин і фактів, що мають значення для вирішення питання, стосовно наявності або відсутності складу адміністративного правопорушення та, відповідно, підстав для порушення провадження у такій справі.

З'ясовано, що компетенція органів Національної поліції як суб'єкта здійснення адміністративного розслідування характеризується наступними ознаками: 1) «компетенція» є складним правовим явищем, змістом якого є сукупність «публічно-владних повноважень»; 2) законодавством окреслюються межі «компетенції»; 3) саме завдяки чітко визначеній «компетенції» органи Національної поліції вирішують завдання адміністративного розслідування у провадженнях по справах про адміністративні правопорушення.

Відзначено, що на відміну від кримінально-процесуального законодавства, в якому чітко визначені та врегульовані нормами права всі

стадії процесу, - адміністративне законодавство не окреслює стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до плутанини та неузгодженості. Вищевикладене обумовлює необхідність підвищення вимог, які висуваються до поліції під час провадження у адміністративних справах, зокрема щодо: встановлення фактичних обставин у справах; фіксації та кваліфікації правопорушення; рівня професіоналізму та особистої відповідальності поліцейських.

Під адміністративно-правовим статусом органів Національної поліції України, як уповноваженого суб'єкта здійснювати адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення, запропоновано розуміти врегульоване нормами адміністративного права юридичне становище даного органу державної влади, що полягає в реалізації ним компетенції по вчиненню комплексу процесуальних дій, спрямованих на з'ясування та встановлення обставин адміністративного правопорушення.

Доведено, що Національна поліція України займає надважливе і особливе місце в системі суб'єктів, що уповноважені здійснювати адміністративне розслідування в справах про адміністративні правопорушення. Особливості та специфіка її діяльності у вказаному напрямку пояснюється тим, що: по-перше, вона наділена повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу в процесі проведення адміністративного розслідування; по-друге, незважаючи на специфіку проведення розслідування, поліція у своїй діяльності обов'язково має дотримуватись принципу взаємодії на засадах партнерства між Національною поліцією та громадянами, а також керуватись засадами: верховенства права, доцільності, ефективності, пріоритету дотримання прав та свобод людини і громадянина, тощо; по-третє, межі проведення адміністративного розслідування, яке здійснюється Нацполіцією щодо адміністративних правопорушень, є значно ширшими, аніж у інших органів державної влади; по-четверте, поліція має можливість застосовувати дискреційні повноваження; по-п'яте, в процесі здійснення адміністративного

розслідування можуть здійснюватися й інші юридично значимі дії, наприклад: перевірка інформації, збір доказів, з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення.

Обґрунтовано, що під адміністративно-деліктною юрисдикцією найбільш доцільно розуміти вид правоохоронної та правозастосовної діяльності суб'єктів, уповноважених розслідувати, розглядати та приймати рішення по справах про адміністративні правопорушення у передбаченому законом порядку.

Акцентовано увагу на тому, що якщо одні органи адміністративної юрисдикції мають винятково колегіальні повноваження (адміністративні комісії, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад), то системі органів Національної поліції притаманна лише одноособова форма адміністративної юрисдикції (наприклад, попередження, складення протоколу, направлення матеріалів провадження у справі про адміністративне правопорушення для подальшого розгляду компетентному органу).

Наголошено, що здійснення адміністративного розслідування у провадження в справах про адміністративні правопорушення є важливою складовою правозастосовної діяльності органів Національної поліції, адже від правильності і послідовності вчинення процесуальних дій на цій стадії залежить чи будуть застосовані до правопорушників заходи адміністративного примусу.

Зазначено, що поняття адміністративно-деліктна юрисдикція та підвідомчість справ про адміністративне правопорушення не є тотожними, а співвідносяться як ціле і частина. Так, адміністративно деліктна юрисдикція – це, перш за все, процесуальна діяльність уповноважених суб'єктів щодо розслідування, розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення, а підвідомчість, передусім, вказує на розподіл компетенції

між уповноваженими суб'єктами (різними юрисдикційними органами) по розслідуванню, розгляду і вирішенню відповідних справ.

Доведено, що здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справам про адміністративні правопорушення, підвідомче органам Національної поліції – це вчинення комплексу процесуальних дій, спрямованих на повне і точне попереднє з'ясування обставин відповідних справах, яке здійснюється уповноваженими посадовими особами Нацполіції, з метою правильного складання протоколу та подальшого провадження у справі.

Акцентовано увагу на тому, що на початковій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення органи Національної поліції України здійснюють адміністративне розслідування, яке представляє собою весь комплекс першочергових процесуальних дій, що забезпечують подальший розгляд такої справи. При реалізації адміністративного розслідування органи Національної поліції здійснюють певні дії юрисдикційного характеру, зокрема встановлюється факт вчинення правопорушення, особа правопорушника, інші фактичні обставини у справі, збираються усі можливі докази, дається первісна кваліфікація скоєному правопорушенню. А відтак, вчиняється весь необхідний комплекс процесуальних дій по справі з відповідним процесуальним оформленням результатів адміністративного розслідування, з метою подальшого направлення справи для подальшого розгляду.

Встановлено, що органи Національної поліції мають широкий обсяг повноважень особливо при здійсненні адміністративного розслідування у провадженні по справам про адміністративні правопорушення. При цьому для його здійснення органи Національної поліції наділяються системою державно-владних повноважень, зокрема, право застосування примусу, превентивних поліцейських заходів, тощо. Посадові особи Національної поліції України також уповноважені складати протоколи щодо проступків. Отже, можна з впевненістю зазначити, що органи Національної поліції

України є одним з головних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, адже жоден з усіх органів - суб'єктів адміністративної юрисдикції, не наділений таким значним обсягом компетенції щодо здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справам про адміністративні правопорушення.

Аргументовано, що специфіка здійснення органами Національної поліції адміністративного розслідування в справах про адміністративне правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції інших уповноважених суб'єктів полягає у наступному: по-перше, поліція обмежується виключно колом повноважень та компетенцією, які передбачені спеціальним законодавством, зокрема ЗУ «Про Національну поліцію»; по-друге, межі втручання у адміністративні розслідування інших суб'єктів встановлюються, як на рівні нормативних актів, що регулюють діяльність поліції, так і законодавчих актів, що регулюють роботу іншого органу, що провадить відповідне розслідування; по-третє, під час проведення іншими уповноваженими суб'єктами, поліція виконує ряд допоміжних функцій, зокрема: превентивну, правоохоронну, правозахисну, тощо.

Зазначене вище свідчить про той факт, що саме органи Національної поліції України є одним з головних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, адже жоден з усіх органів - суб'єктів адміністративної юрисдикції, не наділений таким значним обсягом компетенції щодо здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справам про адміністративні правопорушення.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ НА НОРМАТИВНОМУ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНОМУ РІВНЯХ

3.1. Організаційно-правові заходи із нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві

Визнання адміністративного розслідування як окремої стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення потребує не тільки фундаментальної теоретико-правової бази, що обґрунтовує доцільність та практичну значущість її впровадження, а і здійснення низки заходів спрямованих на створення умов для її існування та реалізації. Беззаперечно, існування стадії адміністративного розслідування відіграє велику роль в правоохоронній і правозахисній сферах. З одного боку, здійснення адміністративного розслідування вимагає від уповноважених суб'єктів послідовного всебічного вивчення умов і обставин того чи іншого адміністративного правопорушення, детального вивчення факторів, які свідчать про вину чи невинуватість особи, та інколи залишаються поза межами уваги, саме через гіпертрофовану реалізацію принципів оперативності та економічності провадження в справах про адміністративне правопорушення. З іншого боку, такі дії будуть сприяти реалізації принципу справедливості під час провадження в справах про адміністративні правопорушення стосовно правопорушника, а також створить умови останньому для вільного розпорядження своїми процесуальними правами. За таких умов низка обов'язкових процесуальних дій в межах провадження справ про адміністративні правопорушення, як от опитування свідків або проведення кваліфікації відповідного делікту, стане не формальною, а реальною діяльністю.

Одночасно безсистемність і відсутність чіткого розуміння процедури здійснення таких квазісудових дій призводить до порушення процедури розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення, недотримання чи відверте нехтування правами громадян, і як наслідок – прийняття необґрунтованих, помилкових рішень. Наведемо наступний приклад: інспектори патрульної поліції досить часто виносять постанову про адміністративне правопорушення за порушення правил дорожнього руху, в частині неправильного паркування транспортних засобів, незважаючи на згоду чи незгоду водія з вчиненим ним адміністративним деліктом. Натомість, у ч. 5 ст. 258 Кодексу України про адміністративне правопорушення передбачено, що в разі оспорювання особою постанови про адміністративне правопорушення за неправильне паркування транспортних засобів під час її складання поліцейський повинен скласти протокол про адміністративне правопорушення [79].. Тобто, складання постанови, а не протоколу про адміністративне правопорушення, в разі відсутності водія на місці події чи висловлення ним незгоди з адміністративним правопорушенням є прямим порушенням прав громадян з боку поліцейських, внаслідок чого особи вимушені оскаржувати дії поліцейських до суду, частіше за все, коли штраф вже сплачено. Підтвердженням наведеного є рішення колегії суддів Адміністративного суду Верховного суду України від 28.02.2018 у справі №727/3774/17, яким було скасовано постанову про адміністративне правопорушення винесену поліцейським. У судовому рішенні вказано, що «08 квітня 2017 року інспектором роти №3 батальйону управління патрульної поліції в м. Чернівці Кіслінгером Е. Б. винесено постанову у справі про адміністративне порушення серії АР №402425 відносно ОСОБА_2, згідно якої позивач 08 квітня 2017 року о 15 год. 10 хв., керуючи автомобілем марки «Mercedes-Benz» ML 250 CDI, державний номерний знак НОМЕР_1, у м. Чернівцях по вул. Коцюбинського, 5, здійснила зупинку на тротуарі, чим створила перешкоду для руху пішоходів, та порушила п.п. 15.10 (д) ПДР України» [129].. На противагу у п.п. 15.10

Правил дорожнього руху затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306 [166]. закріплено заборонені міста для стоянки, а не зупинки. Слід також звернути увагу на те, що незважаючи на прямі порушення поліцейським чинного законодавства та незгоду водія, перший все одна виніс постанову про адміністративне правопорушення, замість того, що б скласти відповідний протокол. Нами наведено лише один приклад, але такі випадки стають правилом, а не виключенням, в свою чергу їх поширення може унеможливити проведення якісного об'єктивного адміністративного розслідування.

Отже, наразі необхідно не тільки забезпечити оперативну інтеграцію інституту адміністративного розслідування в адміністративне законодавство, а й створити належні умови його функціонування, шляхом здійснення низки організаційно-правових заходів, суть яких полягає в внесенні змін до чинних нормативно-правових актів, що регламентують процедуру здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення, а також проведення низки організаційних заходів щодо організації такого розслідування конкретними суб'єктами.

В нормативній сфері для створення правового підґрунтя проведення адміністративних розслідувань, насамперед, необхідно внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема, чітко вирішити питання про межі поширення презумпції невинуватості особи в адміністративно-правовій сфері. Справа в тому, що в ч. 1 ст. 62 Основному законі держави закріплено: «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [89]. Фактично дана норма закріплює міжнародний принцип презумпції невинуватості (ч. 2 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [88].), проте поширюється виключно на злочини, тобто на кримінально-правову сферу, внаслідок чого можна констатувати, що де-юре принцип презумпції невинуватості не можна

застосовувати в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення. В.О. Іванцов пояснює, що «це може бути виправдане тим фактом, що зарубіжне законодавство, на відміну від національного, переважно не оперує поняттям «адміністративне правопорушення» [69, с. 140]. Між тим, враховуючи специфіку національного законодавства щодо провадження в справах про адміністративні правопорушення та зміст принципу презумпції невинуватості [203], вважаємо, що даний принцип повинен поширюватись на всі види проваджень, і як наслідок, бути однією із засад проведення адміністративного розслідування. На підтвердження викладеного слід навести позицію колегії суддів Касаційного адміністративного суду Верховний Суд України викладену в постанові від 08.07.2020 в справі № К/9901/21241/18: «у силу принципу презумпції невинуватості, що підлягає застосуванню у справах про адміністративні правопорушення, всі сумніви щодо події порушення та винності особи, що притягується до відповідальності, тлумачаться на її користь. Недоведені подія та вина особи мають бути прирівняні до доведеної невинуватості цієї особи» [130].

Таким чином, принцип презумпції невинуватості реалізується в адміністративно-деліктній сфері, а тому повинен отримати текстуальне закріплення, на чому неодноразово наголошувалось вченими-адміністративістами. Зокрема, М.А. Самбор досліджуючи презумпцію невинуватості в адміністративно-деліктному праві доходить висновку, що «саме принцип презумпції невинуватості у адміністративно-деліктному праві та законодавстві про адміністративні правопорушення має стати надійним підмурком для створення гарантій безпеки особи від безпідставного, необґрунтованого притягнення її до адміністративної відповідальності» [178, с. 75]. Розглядаючи процедуру притягнення особи до адміністративної відповідальності в сфері безпеки дорожнього руху О.О. Кравчук зазначає: «на сьогодні є підстави говорити про запровадження в адміністративно-деліктному праві принципу презумпції винуватості при притягненні до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення

безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. При винесенні постанови у справі, особа, яка керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення (особа водія) не встановлюється, а наявність її вини презюмується, що є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності особи, за якою зареєстрований транспортний засіб» [90, с. 46]. Схожі погляди в своїх наукових працях виклали О. В. Глібко [42, с. 2-3] та О.А. Сокурєнко [187, с. 74].

Зазначимо, що новий ступень актуалізації нормативне закріплення принципу презумпції невинуватості отримує в розрізі становлення інституту адміністративних розслідувань, під час яких повне та всебічне забезпечення прав громадян стає одним із пріоритетних напрямів. У такому контексті, на нашу думку, Кодекс України про адміністративні правопорушення доцільно доповнити статтею 248-1 «Реалізація принципу презумпції невинуватості під час здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення» наступного змісту:

«Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється уповноваженими органами та їх посадовими особами на підставі принципу презумпції невинуватості, з обов'язковим додержанням наступних правил:

1) жодна особа не може бути визнана правопорушником і притягнута до адміністративної відповідальності доки її вина не буде доведена в повному обсязі;

2) органи та їх посадові особи, які здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення не повинні здійснювати публічні вербальні та невербальні дії, котрі прямо чи опосередковано відображають їх думку про винуватість особи;

3) тягар доведення вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення та збирання доказів покладається на органи, що здійснює провадження в справах про адміністративні правопорушення та їх посадових осіб.». (Додаток А)

Утвердження принципу презумпції невинуватості в адміністративному праві, та розбудова інституту адміністративних розслідувань, обумовлює необхідність доповнення кола суб'єктів, котрі беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Згідно зі ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення людина яка, імовірно, вчинила адміністративне правопорушення визначається як особа, що притягається до адміністративної відповідальності. Об'єктивно, під час адміністративного розслідування, де тільки з'ясовується вина особи, не можна називати особу такою, що притягається до відповідальності, адже не факт, що в результаті така вина буде встановлена, також, цій особі необхідно гарантувати право на захисника, представника чи законного представника. У зв'язку з зазначеним, вважаємо необхідним розширити зміст Глави 21 «Особа, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення змінивши його назву на «Особа, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення та щодо яких здійснюється адміністративне розслідування». Також пропонуємо доповнити вказану главу ст. 268-1 «Особа щодо якої здійснюється адміністративне розслідування»:

«Особа щодо якої здійснюється адміністративне розслідування під час його здійснення користується правами особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Особа щодо якої здійснюється адміністративне розслідування не може бути визнана винною у вчиненні адміністративного правопорушення доки її вина не буде доведена в повному обсязі у встановленому законом порядку.».

(Додаток Б)

Особі щодо якої здійснюватиметься адміністративне розслідування необхідно гарантувати правовий захист, а відповідно і можливість представляти її інтереси, мова йде про представника або законного представника, а також мати відповідного захисника (адвоката чи фахівця в галузі права, котрий має право на надання правової допомоги). Відповідно,

доцільно скорегувати зміст ч. 1 ст. 270 Кодексу України про адміністративні правопорушення додавши після слів «і потерпілого» словосполучення «або особи щодо якої здійснюється адміністративне розслідування». (Додаток В)

А ч. 1 ст. 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти в такій редакції:

«В адміністративному розслідуванні, або під час розгляду справи про адміністративні правопорушення, можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.» (Додаток Г)

Стратегічно важливе значення в розвитку інституту адміністративних розслідувань, безсумнівно, будуть відігравати суб'єкти здійснення даної діяльності, в розрізі даного дослідження ними є інституції, котрі уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також ті, хто розглядають і вирішують справи про адміністративні правопорушення по-суті (ст. 255 та Глава 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно). На сьогодні нормативно закріплений перелік цих органів частково втратив свою актуальність, а тому, логічно, що він підлягає оновленню з метою підвищення ефективності здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення взагалі, та проведення адміністративного розслідування зокрема.

Перш за все, зазначене стосується такого органу як адміністративні комісії, котрі згідно з приписами ст. 218 Кодексу України про адміністративні правопорушення уповноважені розглядати окремі категорії справ. У своїй діяльності адміністративні комісії керуються положенням затвердженим у 1988 році, тобто на протязі більше ніж 30 років, незважаючи на актуалізацію та зміни національного законодавства, адміністративні

комісії вирішують питання про притягнення осіб до адміністративної відповідальності, на підставі відверто застарілих засад і правил, що йдуть в розріз з сучасними правовими цінностями та ідеями. Тому, на наше переконання Положення про адміністративні комісії затверджене Української РСР від 09.03.1988 № 5540-XI [154]. підлягає перегляду, а його зміст оновленню.

Не можна залишити без уваги зміст ст. 236 КУпАП, норми якої до сьогодні регламентують право органів державної санітарно-епідеміологічної служби розглядати адміністративні делікти пов'язані з порушенням санітарних норм, не дивлячись на те, що даний орган ліквідовано в 2017 році [54]. Функції санітарно-епідеміологічної служби виконує Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів завдання. У зв'язку з чим доцільно викласти вказану статтю в новій редакції:

«Стаття 236. Органи державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Органи державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм (стаття 42), а також про адміністративні правопорушення, передбачені частиною п'ятою статті 41, статтями 78, 80 - 83, 90-1, 95, 167, 168-1, 170 (коли вони є порушеннями санітарних норм), та статтею 188-11 цього Кодексу.

Від імені органів державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення в межах територій та об'єктів нагляду, визначених законодавством, мають право: головний державний санітарний лікар України та його заступники, головні державні санітарні лікарі Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, головні державні санітарні лікарі водного, залізничного, повітряного транспорту, водних басейнів, залізниць та їх заступники, головні державні санітарні лікарі районів, міст, районів у містах, лінійних підрозділів

та об'єктів водного, залізничного, повітряного транспорту, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, Служби безпеки України, з'єднань, частин та підрозділів і їх заступники.». (Додаток Д)

Наступним проблемним питанням в контексті суб'єктів уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення, а в перспективі й провадити адміністративні розслідування, слід визнати надмірне узагальнення таких суб'єктів, що призводить до відсутності розуміння їх чіткого кола осіб уповноважених на таку діяльність. Пояснимо на прикладі Національної поліції України, оскільки саме цей орган в перспективі стане основним суб'єктом здійснення адміністративних розслідувань. Так, згідно зі змістом ч.ч. 2, 3 ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення: «від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень. Уповноваженими працівниками підрозділів Національної поліції штраф може стягуватися на місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв» [79]. Теж саме закріплено серед повноважень поліції: «поліція відповідно до покладених на неї завдань у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання» [159]. (п. 8 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію України»). Виходячи зі змісту вказаних норм можна зробити висновок, що провадження в справу про адміністративні правопорушення здійснюють безпосередньо самі поліцейські або всі (виходячи з норм Закону України про Національну поліцію України) або уповноважені працівники (як це зазначено в Кодексі України про

адміністративні правопорушення). По-перше, теза про те, що всі поліцейські уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення – є абсурдною, з огляду на те, що деякі поліцейські як от слідчі чи оперуповноважені не мають необхідних знань і навичок, тому що є професіоналами в сфері кримінального, а не адміністративного права. По-друге, незрозуміло які саме поліцейські уповноважені розглядати такі справи, адже наприклад, дільничні офіцери поліції, хоча і є однією з основних категорій яка щоденно стикається з адміністративними правопорушеннями, але відповідно до приписів Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650 [147], не мають на це право. Відсутність нормативного визначення конкретних категорій суб'єктів уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення призводить до різної практики в органах поліції: такі справи розглядають або дільничні офіцери поліції або начальники сектору превенції патрульної поліції, при чому за абсолютно незрозумілим критерієм. Якщо ж не провести диференціацію повноважень співробітників поліції ідентична ситуація виникне при здійсненні адміністративних розслідувань, що призведе не тільки до дублювання повноважень поліцейських, а і перешкоджатиме його об'єктивному проведенню.

В такому контексті слід вказати на необхідність проведення заходу організаційного, а не правового характеру, адже усі працівники, включаючи поліцейських, що провадитимуть адміністративні розслідування повинні пройти курси підвищення кваліфікації на базі закладів вищої освіти, зокрема тих, що входять в систему Міністерства внутрішніх справ України, де основними темами для вивчення повинні стати такі як: «Адміністративна відповідальність», «Адміністративні правопорушення та їх кваліфікація»; «Адміністративні розслідування та порядок їх проведення», « Здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення» тощо. Проходження цих курсів зможе гарантувати здійснення адміністративного

розслідування на високому кваліфікаційному рівні, за рахунок отримання ґрунтовної теоретико-правової бази, яку вони зможуть отримати на заняттях. Адже, як показує практика, і наведені вище приклади, нажаль, уповноважені суб'єкти не завжди правильно кваліфікують те чи інше правопорушення або порушують процесуальний порядок його прийняття.

У підпункті 1.3. дисертаційного дослідження нами було визначено, що адміністративне розслідування можна розглядати як стадію та етап провадження в справах про адміністративні правопорушення. З огляду на значущість даної процесуальної дії для адміністративно-деліктної сфери, зокрема підвищення якості процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності, здійснення її (процедури) на висококваліфікованому якісно новому рівні, норми, котрі регулюють здійснення такого розслідування повинні бути інтегровані в чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення. Беручи до уваги практику здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення можна стверджувати, що адміністративне розслідування як правило буде являти собою самостійну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення, а вже потім – етап розгляду справи. Такий висновок можна зробити з аналізу переліку суб'єктів уповноважених реалізовувати провадження в справах про адміністративні правопорушення. Тому, вважаємо за доцільне доповнити відповідною статтею Главу 18 «Основні положення» Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наведена думка також обґрунтовується і тим, що адміністративне розслідування має подвійну юридичну природу, тобто є одночасно і стадією і етапом провадження в справах про адміністративні правопорушення, але завжди обов'язкове. Враховуючи необхідність удосконалення адміністративно-деліктної сфери, зокрема шляхом запровадження інституту адміністративних розслідувань, а також проведене нами ґрунтовне дослідження його сутності Кодекс України про адміністративні

правопорушення необхідно доповнити ст. 244-23 «Адміністративне розслідування» наступного змісту:

«Адміністративне розслідування є окремим процесуальним етапом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення та процесуальною стадією провадження в справах про адміністративне правопорушення.

Проведення адміністративного розслідування є обов'язковою умовою притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Адміністративне розслідування здійснюється суб'єктами передбаченими цим кодексом у випадку якщо це входить до кола їхньої компетенції

На процедуру здійснення адміністративного розслідування поширюються всі положення щодо здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, включаючи його принципи.

Під час здійснення адміністративного розслідування проводиться попереднє адміністративне розслідування, під час якого вирішується питання про порушення справи про адміністративне правопорушення, з'ясовуються обставини справи, а також складається протокол про адміністративне правопорушення.». (Додаток Е)

У підсумку слід зазначити, що становлення інституту адміністративних розслідувань є більш складним процесом, який вміщує безліч різноманітних заходів правового та організаційного характеру, ґрунтовне дослідження яких може стати предметом самостійної оригінальної наукової праці. Між тим, запропоновані нами організаційно-правові заходи із нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в національному законодавстві, переважно стосуються створення фундаментальної правової бази для здійснення зазначеного виду розслідувань. Разом із тим, визнаємо і той факт, що будь-які новели правової системи України не можуть існувати окремо від позитивного практичного досвіду у цій сфері, а тому в наступному підрозділі дисертаційного дослідження необхідно дослідити

правозастосовну практику уповноважених суб'єктів в сфері здійснення ними адміністративного розслідування, зокрема в зарубіжних країнах.

3.2. Формування сталої правозастосовної практики уповноважених суб'єктів в сфері здійснення ними адміністративного розслідування

В сучасних умовах триваючого реформування правоохоронних органів їх представники в своїй практичній діяльності досить часто стикаються із недостатньою урегульованістю на законодавчому рівні окремих питань, в тому числі пов'язаних із здійсненням адміністративних розслідувань як першопочаткової стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, здійснення якого є одним із основоположних напрямів реалізації завдань, що стоять перед Національною поліцією. Тож, в рамках даного розділу нашого дослідження ми вважаємо за необхідне дослідити шляхи реалізації адміністративних розслідувань на території України та за кордоном.

Коротко зазначимо погляди окремих науковців щодо стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, О.М. Ярмач у своєму дослідженні «Протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення» пропонує 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» [209, с. 16-17].

Колектив авторів підручника «Адміністративна діяльність органів поліції України» зазначає, що до стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення відносяться: порушення справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи; оскарження та опротестування постанови, перегляд справи; виконання постанови про накладення адміністративних стягнень [7, с. 194]..

Д. Бортняк наводить визначення стадії порушення справи як «комплексу процесуальних дій, спрямованих на встановлення події правопорушення, його обставин, їх фіксацію та кваліфікацію». На цій стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу [199]. Деякі автори називають її стадією «порушення та адміністративного розслідування у справі про адміністративний проступок», яка і є початковою. С. С. Гнатюк зазначає, що під нею розуміється «комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, їх фіксування і кваліфікацію» [43, с. 63]. Першим етапом цієї стадії він виділяє попереднє адміністративне розслідування у справі про адміністративний проступок. Автори підручника «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції» зазначають, що на цій стадії здійснюється аналіз ситуації, в ході якого «збирається, досліджується інформація про фактичний стан справи, про реальні факти, про існуючі проблеми», саму стадію вини визначають як «комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин проступку, їх фіксування і кваліфікацію» [18, с. 18, 25]. Завершується ця стадія направленням матеріалів справи за підвідомчістю.

Як нами було зазначено у пункті 1.3, адміністративне розслідування доцільно розглядати як першу обов'язкову стадію провадження в справах до якої відносяться етапи: попереднього адміністративного розслідування; порушення справи про адміністративне правопорушення; з'ясування обставин справи; складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Пропонуємо зупинитись на характеристиці цих етапів та діяльності уповноважених суб'єктів на першій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.

На етапі попереднього адміністративного розслідування перед уповноваженою особою стоїть завдання встановити наявність або відсутність в діянні особи складу адміністративного правопорушення як фактичної підстави порушення справи, тобто здійснити первинну адміністративно-правову кваліфікацію діяння [202, с. 27].

Гнатюк С.С. під попереднім адміністративним розслідуванням пропонує розуміти «систему процесуальних дій, які проводить орган публічної адміністрації, наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями для перевірки та встановлення обставин, що мають значення для правильного вирішення питання про наявність чи відсутність факту адміністративного проступку, достатніх підстав для порушення справи про адміністративний проступок» [43, с. 72].

Відповідно до матеріалів дослідження Чишко К.О. «передумовою адміністративно-правової кваліфікації є протиправна дія (бездіяльність), яку необхідно кваліфікувати як адміністративне правопорушення (проступок). При кваліфікації ж адміністративного правопорушення передумовою є дія чи бездіяльність, яка апріорі — адміністративне правопорушення (проступок), а суть такої кваліфікації полягає вже у співставленні їх складів з ознаками правопорушень, що передбачені законодавством про адміністративні правопорушення» [202, с. 25-26].

Д. Бортняк, в свою чергу, зазначає, що підставою для порушення справи про адміністративні правопорушення є вчинення особою діяння, яке містить ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Наявність інформації про правопорушення дослідник називає приводом для порушення справи про адміністративне правопорушення. До них може відноситись: «заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ,

організацій, судово-слідчих органів; повідомлення преси й інших засобів масової інформації; повідомлення громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою особою» [33, с. 180]. Автори підручника «Адміністративна діяльність органів поліції України» називають наявність такої інформації формальною підставою для порушення справи [7, с. 195].

Тобто, виходячи з аналізу наукових поглядів, ми доходимо висновку про обов'язкову наявність двох підстав для порушення справи про адміністративні правопорушення: фактичної (наявності складу адміністративного правопорушення в діянні особи) та формальної (наявності інформації про вчинене правопорушення, отриманої уповноваженою особою законним шляхом).

Щодо етапу порушення справи про адміністративне правопорушення, то нормами адміністративного права України не врегульовано питання моменту порушення справи. Більш того, автори курсу «Адміністративне право» Сумського державного університету відзначають, що КУпАП вказує лише на наявність в діянні особи ознак адміністративного проступку, не розкриваючи змісту понять «справа про адміністративне правопорушення (проступок)» і «порушення справи про адміністративний проступок», «не фіксуючи момент, з якого вона має вважатися порушеною, і не визначаючи процесуальний документ, яким оформлюється порушення справи» [189].

З точки зору Завального М. В. порушення адміністративної справи це «психічний, вольовий акт, не зафіксований процесуально ззовні, але визначаючий прийняття рішення розпочати розслідування за наявності ознак проступку». Через порушення справи визначається початок дій уповноваженої особи, спрямованих на збір доказів, що підтверджують наявність або відсутність вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення [64, с 46].

На етапі з'ясування обставин справи досліджуються питання кваліфікації діяння особи та збору доказів у справі про адміністративні

правопорушення. Гнатюк С. С. з приводу кваліфікації діяння зазначає що вона є одним з основних завдань адміністративного розслідування і виступає його детермінантою [43, с. 56]. Чишко К.О. наводить визначення кваліфікації адміністративного правопорушення, як «діяльності спеціально уповноваженого органу (посадової особи) щодо пізнання (визначення) юридично значущих ознак діяння (правопорушення), їх аналіз, узагальнення та співставлення з ознаками юридичного складу проступку, визначеного законодавством про адміністративні правопорушення» [202, с. 24].

Щодо доказів, то відповідно до статті 251 КУпАП ними є «будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи» [79].

В своєму дослідженні Гнатюк С.С. пропонує поділяти такі обставини на дві групи:

- 1) «обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу адміністративного проступку;
- 2) обставини, що перебувають за межами складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності» [43, с. 74-75].

Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при

нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами [79].

Доказова діяльність такого характеру детально регламентується положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення та підзаконних нормативних актів, серед яких: Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 06.11.2015 № 1376, Наказ Центрального управління Служби безпеки України Про затвердження Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення: від 22.03.2017 № 173, Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 06.11.2015 № 1376, Наказ Міністерства юстиції «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення посадовими особами уповноважених органів з питань пробації» від 17.08.2018 № 2702/5, Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.02.2015 № 3/02-15, Спільний Наказ МВС України та МОЗ України «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» від 09.11.2015 № 1452/735, Постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17 «Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів», Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення: постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1086, Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів і зловживанню ним» від 15.02.1995 № 62/95-ВР, Постанова Кабінету

міністрів України «Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду» від 17.12.2008 р. № 1103.

Що стосується етапу складання протоколу про адміністративне правопорушення, то тут слід зазначити, що даний аспект нормативно врегульовано положеннями статтями 254-256 Кодексу України про адміністративні правопорушення та низкою підзаконних нормативно-правових актів, серед яких Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 06.11.2015 № 1376, Наказ Міністерства юстиції «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення посадовими особами уповноважених органів з питань пробації» від 17.08.2018 № 2702/5, Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.02.2015 № 3/02-15, яким затверджено Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, Наказ МНС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України» від 03.09.2012 № 1161, тощо.

Загалом, всі ці документи, не зважаючи на різноплановість сфер діяльності суб'єктів затвердження, досить одноманітно регулюють питання складання протоколу про адміністративні правопорушення. Кожен з них зазначає, що у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності; місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; наявність або відсутність пояснень особи, яка притягається до

адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі [150, 152, 128, 149].

С. С. Гнатюк зазначає, що інформацію, яка вноситься до протоколу про адміністративні правопорушення, прийнято поділяти на три групи:

- «відомості, які характеризують адміністративний проступок (місце, час та сутність вчиненого проступку)
- обставини, що характеризують особу підозрюваного (прізвище, ім'я, по батькові, вік, майновий стан, місце проживання та роботи, документ, що посвідчує особу);
- відомості, що стосуються форми протоколу (дата і місце складення, посада, прізвище, ім'я і по батькові уповноваженої посадової особи, прізвища та адреси свідків і потерпілих, за наявності);» [43, с. 76-77].

Виходячи з аналізу джерел, більшість науковців погоджуються, що протокол про адміністративне правопорушення є єдиною підставою відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення, оскільки його складання фіксує подію правопорушення [41, с. 37; 59, с. 109], і документом, зі складанням якого завершується стадія порушення справи і попереднього з'ясування її обставин [209, с. 16-17; 7, с. 194].. Крім того, протокол про адміністративне правопорушення є «документом, що має доказове значення у справі у разі встановлення фактичних даних, передбачених статтею 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення» [59, с. 109].

Дослідниця Ярмач О. М. зазначає, що протокол про адміністративне правопорушення є комплексним джерелом доказів, оскільки «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». Окремо зазначається, що протокол набуває доказового значення

лише якщо його складено «уповноваженою особою з додержанням встановлених законом вимог до його змісту та форми» [209, с. 12-16].

По суті, складанням протоколу про адміністративне правопорушення та переданням матеріалів справи для розгляду за належністю завершується стадія адміністративного розслідування.

Узагальнюючи вищевикладене можна зазначити, що на території України, процедура адміністративного розслідування як першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення включає в себе: виявлення адміністративного правопорушення, припинення правопорушення (якщо воно ще триває), збір доказів, їх оцінка, фіксація факту вчинення правопорушення шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення та передача матеріалів справи для її розгляду за підвідомчістю. Ще одним етапом даної стадії слід вважати забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом реалізації заходів, зазначених у главі 20 КУпАП в тих випадках, коли в цьому є необхідність. Виходячи з їх сутності, можна зробити висновок, що цей етап є факультативним, оскільки заходи забезпечення провадження застосовуються лише «у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення» [79].

З метою формування сталої правозастосовної практики уповноважених суб'єктів пропонуємо дослідити окремі аспекти здійснення адміністративного розслідування органами, наділеними відповідними повноваженнями, у зарубіжних країнах. Слід зазначити, що існують різні моделі розуміння адміністративного розслідування: від такої, що зливається з досудовим розслідуванням (в розумінні українського правового простору) до

відокремленого самостійного процесу (як це відбувається та території України). Вважаємо за доцільне коротко зупинитись на цих двох моделях і розглянути їх на прикладі США та пострадянських країн.

Стосовно досвіду зарубіжних країн, у сфері адміністративного розслідування достатньо складно проводити паралель з Україною, оскільки у західних країнах, наприклад більшості країн Європи, Сполучених Штатах Америки, Канаді, тощо відсутні законодавчі акти, що регулюють відповідальність за правопорушення суто адміністративного характеру. Точніше, не прийнято виокремлювати адміністративні правопорушення в тому сенсі, в якому вони регулюються українським законодавством. Окремі автори зазначають, що більшість країн Європи мають закони «змішаного характеру», тобто такі, в яких поєднуються норми матеріального та процесуального права в сфері адміністративних правопорушень (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Італія, Португалія). Проте, нормативне регулювання адміністративної відповідальності найчастіше не відокремлюється від кримінального та кримінально-процесуального законодавства і процес притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення відбувається на їх основі [127, с. 7; 180, с. 85].

Більше того, під адміністративними розслідуваннями, наприклад в США, розуміються некримінальні розслідування, пов'язані з неправомірним поведінкою або діями працівників. Кримінальні ж розслідування починаються на основі отримання інформації про злочин, проступок та / або порушення федерального, державного або місцевого кримінального закону. Адміністративні розслідування, на відміну від кримінальних, зазвичай не змагальні за своїм характером, проводяться голвним чином інтерв'ю замість допитів, і не впливають на свободу людини [212].

Крім того, в таких країнах значно відрізняється порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності. Далі наведемо приклади на основі федерального та місцевого законодавства Сполучених Штатів Америки.

Як правило, процес розгляду справи про адміністративні правопорушення в цих країнах включає суд як суб'єкта розгляду. Така процедура завжди тягне за собою внесення відомостей про вчинення правопорушення до особової справи громадянина (criminal record). Проте, в окремих штатах США (Юта, Іллінойс) наразі запроваджено новий порядок за якого суд виключається з адміністративного розслідування за виконання деяких умов. Можна стверджувати, що цей процес відбувається за спрощеною процедурою.

Сам факт порушення особою законодавства є підставою для винесення щодо неї повідомлення про вчинене порушення (Violation Notice, Notice of Violation, тут і надалі - Повідомлення). Повідомлення про вчинене порушення означає будь-яке письмове повідомлення від державного органу про порушення закону або постанови, будь то лист, меморандум, юридичне або адміністративне клопотання або інше письмове повідомлення [213]. Як правило, в ньому одразу зазначаються: 1) передбачуване порушення; 2) дата, час і місце передбачуваного порушення; і 3) які у вас є варіанти щодо оплати штрафу, обов'язкової явки на слухання або можливості ініціювати слухання для оскарження факту вчинення порушення [214]. Тобто, повідомлення про порушення засвідчує факт вчинення особою правопорушення і є підставою для розгляду справи і подальшої притягнення до відповідальності за адміністративне правопорушення. При цьому, слід відмітити, що винесення такого повідомлення не вимагає особистої присутності особи правопорушника, воно може бути направлене поштою.

Наприклад, в Чикаго, штат Іллінойс, наступна процедура притягнення до відповідальності за правопорушення адміністративного характеру. Коли уповноважена особа визначає, що мало місце порушення законодавства, вона направляє (особисто або поштою) стороні, відповідальній за передбачуване порушення, повідомлення про вчинене порушення, в якому викладаються відомості про підозру у вчиненні правопорушення.

Після цього уповноважена міська служба (наприклад, поліція, Департамент будівництва, вулиць і санітарії, податкова служба, служба охорони здоров'я або побутового обслуговування, тощо) надсилає копію повідомлення про вчинене порушення до Відділу адміністративних слухань (тут і надалі – Відділ) для винесення рішення.

Відділ адміністративних слухань не розслідує, не порушує справу і не підтримує державне обвинувачення по справі. Інші міські департаменти або відділи, уповноважені на захист публічної безпеки, здоров'я і благополуччя населення, можуть подати позов до Відділу на підставі спостережень чи розслідування, проведеного співробітником поліції, міським інспектором або інспектором виконавчої служби. Тому питання стосовно отримання повідомлення про вчинене правопорушення, слід направляти в той відділ, який його видав. На кожному слуханні обов'язково присутня посадова особа, яка керує слуханням (експерт-арбітр). Експерт-арбітр - це ліцензований повірений штату Іллінойс, призначений керівником Відділу для керування слуханням в якості незалежного і неупередженого «судді». Якщо особа проігнорує Повідомлення і не з'явиться на слухання, експерт-арбітр може винести рішення за замовчуванням на підставі поданих доказів. «Рішення за замовчуванням» схоже на постанову судді в тому, що на його підставі може здійснюватися накладення арешту на власність, утримання частини заробітної плати та / або вплив на кредитні відрахування [214].

Ще одним прикладом є місто Спеніш Форк, штат Юта, яке запровадило нову програму для осіб, що порушують місцеві ордонанси (постанови муніципальної влади), що стосується лише окремих категорій адміністративних правопорушень. Ця програма надає громадянам, які отримали Повідомлення про вчинене порушення, можливість сплатити адміністративний збір, а не штраф до суду. Основною метою програми є надання особам, які вчинили порушення, можливість заплатити меншу суму, ніж та, яка була б сплачена після слухання в суді, протягом . Це також змінює тяжкість порушення з кримінального діяння на адміністративне

правопорушення, яке не відображається в записах про вчинення особою злочинів (criminal record). В основному такий порядок стосується адміністративних правопорушень щодо тварин, порушення правил паркування і порушення правил зонування. Порушення можуть бути зафіксовані співробітниками поліції або іншими уповноваженими міськими службовцями.

Після отримання Повідомлення особа може сплатити адміністративний збір трьома способами: особисто у відділенні поліції, надіслати поштовим переказом в Департамент поліції або кредитною карткою по телефону. На сплату збору відводиться 14 днів з дати порушення, в разі відсутності оплати протягом цього терміну документи передаються для розгляду до місцевого суду. За правопорушення вчинене вперше збір становитиме від 10 до 100 доларів, для повторного правопорушення від 25 до 400 доларів, в залежності від виду проступку [211].

Проте, в деяких країнах діють нормативні положення, що регулюють питання, пов'язані з адміністративним розслідуванням близькі до національного законодавства України. Як правило, це стосується країн-сусідів України країн-членів Співдружності Незалежних Держав, або так званих країн «пострадянського простору».

Наприклад, Кодекс Республіки Молдова від 24 жовтня 2008 року № 218-XVI «Про правопорушення» у ч. 2 ст. 374 зазначає, що провадження про правопорушення є здійснювана уповноваженим органом за участю сторін та інших наділених правами і обов'язками осіб діяльність, що має на меті встановлення факту правопорушення, розгляд і вирішення справи про правопорушення, виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення.

При цьому, на відміну від України, Кодекс Республіки Молдова чітко визначає момент початку провадження про правопорушення. Провадження вважається розпочатим з моменту доведення до відома констатуєчого суб'єкта (до констатуєчих суб'єктів відносяться спеціалізовані органи:

Міністерство внутрішніх справ, Національний центр по боротьбі з корупцією, Митна служба, Спеціалізовані органи в галузі транспорту, Державна інспекція праці, тощо) або встановлення ним за власною ініціативою вчинення правопорушення.

Встановлення події правопорушення означає здійснювану констатуєчим суб'єктом діяльність із збирання і подання доказів наявності правопорушення, прийняття рішення про розгляд правопорушення на підставі констатації констатуєчого суб'єкта або складання протоколу про правопорушення та призначення покарання за правопорушення або направлення, в разі необхідності, справи службовцю, уповноваженому розглядати її, в складі органу, до якого належить констатуєчий суб'єкт, до суду або до іншого органу для розгляду [77].

Науковий інтерес також викликає норма, що регулює проведення огляду місця події (місцевості, приміщень, речей, документів, тварин, трупів людей або тварин) уповноваженою особою. Стаття 426 встановлює мету (виявлення слідів правопорушення, речових доказів та для встановлення обставин правопорушення чи інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи) та межі здійснення огляду місця події. Так, констатуєчий суб'єкт оглядає видимі предмети, а в разі потреби дозволяє надати доступ до них в тому обсязі, що не порушує прав людини. За необхідності особа, яка провадить процесуальну діяльність, особисто або за допомогою фахівця у відповідній галузі робить виміри, проводить фото- і кінозйомку, відеозапис, креслення і схеми, виготовляє зліпки та знімає відбитки. Місце огляду може бути оточене працівниками спеціалізованих підрозділів підтримання громадського порядку та безпеки Генерального інспекторату поліції Молдови.

Об'єкти і документи, виявлені на місці події, вивчаються там само, а результати вивчення заносяться до відповідного протоколу. Якщо зняття копій, фото- чи відеозаписів, взяття зразків предметів, які є носіями інформації, неможливо в рамках вивчення на місці події або є перешкоди до

здійснення таких дій, об'єкти і документи, що є речовими доказами, вилучаються. Для цього об'єкти і документи поміщуються в пакет, пакет опечатується і підписується, про що робиться запис у протоколі вилучення на місці події. Розкриття пакета здійснюється в присутності правопорушника або його представника [77].

Цікаво, що в законодавстві Республіки Таджикистан, а саме в Процесуальному кодексі про адміністративні правопорушення Республіки Таджикистан, існують положення, які регулюють обставини, що підлягають доказуванню (стаття 49), а також питання порушення справи про адміністративні правопорушення (стаття 81).

До обставин, що підлягають доказуванню тут відносяться: наявність події адміністративного правопорушення; особа, яка вчинила правопорушення; вина особи; обставини, що пом'якшують та/або обтяжують адміністративну відповідальність; характер і розмір шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням; обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення; наявність підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд за місцем проживання, роботи або навчання; причини і умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення; інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи про адміністративне правопорушення [171].

Щодо порушення справи, то законодавець Республіки Таджикистан вказує, що справа про адміністративне правопорушення може бути порушена уповноваженими державними органами (посадовими особами), лише за наявності хоча б однієї з наступних підстав, визначених у ст. 81 Кодексу:

- безпосереднє виявлення уповноваженими державними органами (посадовими особами), що мають право складати протокол про адміністративне правопорушення, достатніх даних, що свідчать про наявність події адміністративного правопорушення;

- надійшли з правоохоронних органів та інших державних органів, органів самоврядування селищ і сіл, від громадських організацій матеріали, що містять дані, які вказують на наявність події адміністративного правопорушення;

- повідомлення і заяви фізичних і юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації, що містять достовірні та об'єктивні дані, які вказують на наявність події адміністративного правопорушення [171].

Якщо такі підстави відсутні, то уповноважена посадова особа, яка розглядає матеріали адміністративного правопорушення, вносить мотивовану постанову про відмову в порушенні справи про адміністративне правопорушення.

Крім того, законодавство Таджикистану, на відміну від національного законодавства України, в статті 82 Кодексу чітко вказує на момент порушення справи про адміністративне правопорушення. Ним вважається момент прийняття ухвали або постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення. У постанові або ухвалі про порушення справи про адміністративне правопорушення мають бути зазначені час і місце її складання, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала постанову або ухвалу, підстава для порушення справи про адміністративне правопорушення, дані, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення, стаття Кодексу Республіки Таджикистан про адміністративні правопорушення, яка передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення та відмітка про ознайомлення з правами та обов'язками фізичної, посадової особи або представника юридичної особи, щодо якої винесено постанову чи ухвалу [171].

Слід окремо відзначити, що в Республіці Таджикистан під адміністративним розслідуванням розуміється дещо інше, ніж в Україні, а саме, воно проводиться в разі, якщо після виявлення адміністративного правопорушення у сфері антимонопольного, банківського, валютного,

податкового та митного законодавства, законодавства про природні монополії, про забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки населення, охорони навколишнього середовища, про правила дорожнього руху, про транспорт, про державне регулювання виробництва і обороту етилового спирту і алкогольної продукції, а також тютюнової продукції, про пожежну безпеку, законодавства про рекламу, про авторські та суміжні права, про захист прав споживачів, про вибори і референдуми, про ліцензування окремих видів діяльності, виникає необхідність проведення експертизи та інших процесуальних дій, що вимагають витрати значного часу. Крім того, законом встановлюється строк його тривання (один місяць з можливістю продовження до двох, а в окремо визначених випадках до трьох місяців) та визначається, що по його завершенню складається протокол про адміністративне правопорушення або виноситься постанова про припинення справи про адміністративне правопорушення [171].

Враховуючи все вищенаведене можна зробити висновок, що імплементація закордонного досвіду у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому не вдається доцільною. Проте, з метою вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо здійснення адміністративних розслідувань вважаємо слушним доповнити КУпАП статтею 252¹ «Огляд місця події», яка регулюватиме діяльність суб'єктів, що наділені відповідними повноваженнями щодо огляду місця події, описуючи її із врахуванням положень статті 426 Кодексу Республіки Молдова «Про правопорушення» від 24 жовтня 2008 року № 218-XVI.

Також, на нашу думку, буде доцільно врахувати дослідження вітчизняних науковців [7, с. 194-6; 189]. і закордонний досвід Республіки Таджикистан та Республіки Молдова шляхом включення до КУпАП статті 245¹ «Порушення справи про адміністративні правопорушення», в межах якої має бути вирішене питання моменту порушення справи та міститиме підстави необхідні для порушення справи про адміністративні правопорушення. Це положення необхідне, оскільки на сьогоднішній день у

наукових колах відсутня єдність поглядів на дане питання, а законодавець жодним чином його не регулює.

3.3. Шляхи підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими

Сучасна наукова думка стрімко рухається вперед, що найчастіше відповідає актуальним потребам сьогодення, в тому числі і правової науки. Як наголошувалося у попередніх розділах роботи, сталого розуміння поняття «адміністративного розслідування» досі так і не існує.

Наведене авторське бачення даного поняття є досить актуальним та своєчасним, особливо в контексті аналізу та узагальнення наукових думок щодо інституту адміністративних розслідувань. Досягнення поставленої мети дослідження обов'язково потребує вироблення проблематики даної теми, а в подальшому і здійснення логічних висновків щодо шляхів вдосконалення та усунення наявних колізій, прогалин та недоліків. Отож, одним із ключових завдань є розробка дієвих механізмів проведення адміністративного розслідування.

Виходячи із існуючих проблем провадження в справах про адміністративні правопорушення, можна наголосити на тому, що в більшості випадків саме на стадії адміністративного розслідування трапляються складні ситуації, врегулювання яких потребує наукової розробки в першу чергу, та нормативного врегулювання в подальшому. Поряд із цим, не можна стверджувати, що на наступних стадіях провадження не існує проблемних моментів, однак майже у всіх випадках джерелом цих проблем є саме стадія адміністративного розслідування.

Крім того, що чинне законодавство потребує більш точного актуалізованого перегляду положень щодо здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, дана сфера правовідносин вимагає від

правоохоронних органів якісної діяльності та ефективної протидії і боротьби з протиправними проявами. Одним із напрямів такої діяльності є здійснення ефективного адміністративного розслідування. Виникає питання, а навіщо так багато уваги приділяти саме адміністративному розслідуванню, адже в Україні значно підвищилась кількість злочинів. Варто відмітити, що відповідно до звітів Генеральної прокуратури України у 2019 році було вчинено близько 600 тисяч кримінальних правопорушень [58], а за даними судової статистики тільки в судах першої інстанції за 2019 рік було розглянуто майже 1 700 тисяч справ про адміністративні правопорушення [67]. І це виключно судами, одним з більш ніж 40 органів, які уповноважені розглядати справи даної категорії. Зниження рівня правосвідомості населення, що на пряму залежить від рівня поширення протиправних проявів, призводить до того, що суспільство починає нехтувати положеннями адміністративного законодавства з огляду ще й на те, що органи правопорядку нездатні належним чином здійснювати правосуддя.

Низька ефективність діяльності правоохоронних органів є свідченням того, що держава не в змозі належним чином забезпечити та гарантувати людям їх права, захистити від протиправних посягань. Суттєві, кардинальні зміни в механізмі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, можуть взагалі «знищити» і без того проблемну сферу діяльності органів держави, а поетапне вдосконалення нормативного та правозастосовного підґрунтя для кожної окремої стадії або етапу провадження є ефективним засобом на шляху до створення якісної системи протидії правопорушенням та притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

Все це вказує на необхідність підвищення ефективності окремих стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. А починати необхідно саме з першої, початкової стадії – адміністративного розслідування.

Здійснення аналізу шляхів удосконалення певної діяльності, в тому числі і нормативного врегулювання процесу адміністративного розслідування необхідно розпочати з визначення головних завдань та цілей удосконалення. Останнє передбачає усунення явних проблем, спрощення механізмів, ліквідацію прогалин та колізій, а також підвищення рівня результативності. Тобто, зосереджуючись на удосконаленні процесу адміністративного розслідування головна мета такої діяльності проявляється саме в підвищенні її ефективності. Саме ця категорія є визначальною під час оцінки будь-якого явища.

Словник іншомовних слів тлумачить поняття ефективності як результат, наслідок будь-яких причин, сил, дій [186, с. 262].. Етимологічно поняття «ефективність» походить від терміну «ефект», яке в працях науковців розглядається як безпосередньо досягнутий або отриманий результат певного виду діяльності, явища чи будь-якої іншої взаємодії взагалі. О.А. Гупало наголошує, що ефект – це абсолютний показник результату будь-якої дії чи діяльності. Він може бути як позитивним так і негативним. Натомість, ефективність – це відносний показник результативності, що може бути тільки позитивною величиною [50]. Варто наголосити на тому, що окреслені категорії досить складно розглядати в контексті адміністративного розслідування. Це пояснюється проблемами визначення такої категорії як «результативність». Для адміністративного розслідування «результативністю» тобто бажаним результатом варто вважати встановлення, фіксація усіх обставин вчиненого діяння, а також здійснення забезпечувальних дій, щодо подальших етапів провадження. Акцентувати увагу необхідно саме на з'ясуванні усіх без виключення обставин справи не зупиняючись лише на тих, які підтверджують винуватість особи.

Р.В. Андрійчук, досліджуючи поняття «економічної ефективності» розглядає його як відношення між отримуваними результатами виробництва – продукцією і матеріальними послугами, з одного боку, і витратами праці та засобів виробництва – з іншого [24, с. 9; 28, с. 173]. З огляду на зазначене

визначення автора, варто уточнити, що ефективність у даному випадку може мати і негативний показник, а в контексті ефективності адміністративного розслідування негативні показники зовсім не мають сенсу. Тому, «негативна ефективність» як категорія не може застосовуватися до оцінки провадження в справах про адміністративні правопорушення взагалі.

Більш повно з економічної точки зору трактує поняття «ефективності» Т.С. Морщенко. Автор звертає увагу на трирівневу визначенні з точки зору результативності, витратності та досягнення поставлених цілей [110]. В даному визначенні вбачається повнота та цілісність з огляду на його проектування у сферу провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Дуже схожої думки дотримується і нормотворці, які визначаючи принцип ефективності використання бюджетних коштів визначають його як прагнення всіх учасників бюджетного процесу при складанні та виконанні бюджетної програми досягти запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягти максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [136]. Тобто мінімальні сукупні витрати усіх видів ресурсів, досягнуті цілі та отримані позитивні результати – все це у сукупності складає сутність ефективної діяльності.

З огляду на вищенаведені визначення можливо сформулювати визначення ефективності адміністративного розслідування, під яким варто розуміти сукупність та співвідношення таких показників, як повнота встановлення та фіксації усіх без виключення обставин, що мають відношення до вчиненого діяння; чіткість нормативного врегулювання кожного механізму, що забезпечує виконання усіх необхідних дій, а також досягнення поставлених цілей, що проявляється у швидкому та повному з'ясуванні обставин справи.

Тобто, структурно ефективність адміністративного розслідування полягає у забезпеченні належного рівня реалізації тих чи інших повноважень для досягнення бажаних цілей. Чим менше зусиль втрачається та реалізацію

визначеного нормативно механізму здійснення адміністративного розслідування, і чим більше процес такої діяльності відповідає нормам закону, тобто не виходить за його рамки, тим ефективнішим можна вважати адміністративне розслідування.

Науковий підхід до визначення шляхів підвищення ефективності варто розпочати ще і з визначення критеріїв ефективності. Сукупний рівень їх забезпечення, або, так би мовити, комплексне їх забезпечення прямо пропорційно впливає на рівень загальної ефективності адміністративного розслідування.

Поняття «критерій ефективності» публічного управління позначає ознаку або сукупність ознак, на підставі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень [190, с. 64]. Так критеріями ефективності адміністративного розслідування варто виділити: досягнення результату, дотримання процедури, забезпечення прав і свобод громадян, рівень часових витрат, а також кількість задіяних ресурсів для досягнення поставленої мети.

Кожен із зазначених критеріїв по суті є своєрідними завданнями адміністративного розслідування. Рівень їх досягнення і варто враховувати як кількісний показник ефективності діяльності. Також варто додати, що до критеріїв ефективності адміністративного розслідування необхідно віднести і ефективність нормативно правового регулювання вказаної сфери.

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

розглядати справу. Даний критерій оцінюється виключно в рамках таких показників як: досягнуто мету в повному обсязі, в достатньому, в мінімальному та не досягнуто мети взагалі.

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

Будь-яка нормативно-врегульована діяльність повинна відповідати такому критерію як законність. Тобто суворе й неухильне дотримання усіма суб'єктами права існуючих у державі законів та заснованих на них підзаконних нормативних актів є головною характеристикою законності [191, с. 408; 204, с. 118]. Виділяючи даний критерій ефективності, то як показник варто враховувати відсутність порушень норм, що визначають процедуру адміністративного розслідування. Тобто чим менша кількість порушень вимог законодавства під час адміністративного розслідування, тим ефективнішою можна вважати цю діяльність.

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

І останніми, але не менш важливими критеріями ефективності адміністративного розслідування варто виділити витрати часу та інших ресурсів, в тому числі і кількість задіяних працівників того чи іншого підрозділу. Дуже доречним стає використання досвіду науковців-економістів, які ефективність поєднують із рівнем витрачених ресурсів. Рівень витрат у

зворотній пропорційності впливає на рівень ефективності, тобто чим менше витрат знадобилося на досягнення поставленої цілі, тим ефективнішою можна вважати діяльність.

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

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

Звертаючись до думки М.В. Завального щодо первинної стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення варто погодитись із тим, що проблематики її визначення є досить актуальною, адже законодавство її не визначає, а погляди науковців різняться. Так першою стадією провадження автор вважає порушення справи про адміністративне правопорушення [61]. Однак, варто дещо зауважити з цього приводу. Порушення справи про правопорушення має місце лише в тому випадку, коли правопорушення наявне як таке. Визначення наявності або відсутності самого факту правопорушення відбувається в процесі встановлення обставин, повної картини діяння. Тому початковою стадією провадження все ж таки варто вважати саме адміністративне розслідування, яке в свою чергу містить етап порушення справи.

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

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

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

Крім цього, процес реагування на повідомлення про події органами Національної поліції є недосконалим. Так норми щодо рекомендованого часу прибуття на місце події у разі отримання інформації про правопорушення визначені в Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України виступають найчастіше наріжним каменем для поліцейських. Так, у межах міста встановлено, що час прибуття повинен бути не більше 7 хвилин [148]. На практиці, такий час не завжди реально відтворити, що стає підставою для проведення службових розслідувань стосовно працівників поліції. Відтак,

поліцейські, які отримали повідомлення першочергово замислюються не над тим, як надати допомогу громадянам, припинити правопорушення, а над тим, як вчасно поставити відмітку про прибуття в планшетному пристрої в системі «Інформаційний портал Національної поліції».

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

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

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

Процес розслідування як і в кримінальному провадженні починається із збирання необхідної інформації, що має відношення до події – доказів. Відповідно до КУпАП доказами є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [79]. Поліцейські відповідно до законодавства України

вправі проводити певні дії для отримання такої інформації. Так, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські можуть здійснювати поліцейські заходи, які є механізмами здійснення адміністративного розслідування. Перевірка документів та поверхневий огляд найчастіше є тими превентивними заходами, що необхідно здійснювати обов'язково у випадку вчинення адміністративного правопорушення.

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

вирішення питань встановлення особи як сукупності алгоритму дій і тактики діяльності поліції з урахуванням типових ситуацій [172, с. 131].

Одним з таких механізмів є запропоновані М.О. Тучаком положення щодо удосконалення нормативного регулювання доставлення правопорушника. Серед цілей доставлення автор пропонує виділити і встановлення особи [195]. Однак автор, так само не вказує на механізми здійснення останнього. Як шлях підвищення ефективності діяльності поліції в тому числі під час адміністративного розслідування пропонуємо створення єдиної інформаційно-довідкової бази даних правоохоронних органів, де міститься максимальна кількість відомостей про дані осіб та відомості про них. Крім цього, давно ведеться мова можливість користування даними міграційної та паспортної служби, де наявні фотознімки осіб.

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

Наступною перепорою на шляху дієвого та ефективного адміністративного розслідування є відсутність реальних механізмів примушення громадян виконувати ті обов'язки, які прямо передбачені в законодавстві. Так, наприклад, ч. 5 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що при здійсненні поверхневої перевірки поліцейський має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону. Крім того, ч. 6 цієї ж статті передбачає обов'язок особи самостійно показати поліцейському вміст особистих речей чи транспортного засобу [159]. Однак,

в реаліях сьогодення жодна особа не погоджується виконувати передбачені цим законом обов'язки, а жоден поліцейський в цей же час не наважується самостійно відкрити двері та кришку багажнику, адже дані дії підпадають під поняття обшуку, а не поверхневої перевірки.

Шляхом усунення такої складності є впровадження відповідальності за невиконання обов'язків передбачених законами України.

Наступним удосконалення на первинному етапі варто виділити юридичну колізію стосовно змісту поняття затримання особи, тобто моменту видання усного наказу особі зупинитися, обмежити її волю. Чи можна вважати момент затримання особи для складання протоколу або з'ясування обставин саме затриманням. Адже адміністративне розслідування як стадія може тривати і декілька годин, наприклад в ситуаціях із складанням складної схеми ДТП. А максимальний термін адміністративного затримання складає 3 години. В таких ситуаціях громадяни апелюють стосовно того, що їм потрібно йти, поліцейські не вправі їх затримувати довше ніж на 3 години і тому подібне.

Тому, на нашу думку, доречно зазначити, що затримання особи для складання протоколу або для повного та всебічного з'ясування обставин не варто розцінювати на законодавчому та правозастосовному рівнях як адміністративне затримання – захід забезпечення провадження у справі.

Тобто підвищення ефективності адміністративного розслідування залежить від реальної можливості «керувати» ситуацією, і в той же час ефективність знижується в ситуаціях, коли законність дій поліцейського піддається на даний час обґрунтованій критиці та оскаржується. Одним з можливих шляхів подолання таких складнощів є налагодження ефективної взаємодії та створення партнерських взаємовідносин і поваги один до одного. Нажаль це стає можливим у двох випадках: підвищення рівня правової культури населення та відмова від так званих «показників» як механізму впливу на підлеглих в поліції.

Ефективність наряду залежить від якісно прописаного нормативного підґрунтя діяльності правоохоронця. Так, прогалини або неточності законодавства дають можливість населенню маніпулювати діяльністю поліцейських, тим самим перешкоджаючи якісному та ефективному здійсненню адміністративного розслідування.

В контексті забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності також наявні перешкоди, що з однієї сторони забезпечують можливість людини реалізувати свої права, а з іншої ускладнюють процес адміністративного розслідування, тим самим зменшують його ефективність. Наприклад, в ситуації, коли поліцейські зупинили транспортний засіб з причин, що в них є підозри вважати, що водій причетний до адміністративного правопорушення. В ході спілкування з водієм, поліцейські виявляють ознаки сп'яніння та пропонують особі пройти огляд на стан сп'яніння. Але водій, посилаючись на ст. 268 КУпАП вимагає продовжувати адміністративне розслідування за участі адвоката особи. Однак, ні в статті 26 КУпАП, ні в законі «Про безоплатну правову допомогу»[134] немає норми, яка б передбачала необхідність залучення адвоката особи на етапі адміністративного розслідування. В той же час, поліцейський не може опитати особу, по-перше, без її згоди, а, по-друге, без адвоката, якщо особа його вимагає. Тому починається затягування часу до того моменту, коли приїде адвокат. До того моменту повноцінно з'ясувати обставини справи стає не можливо, адже вислухати доводи водія не вдається. Крім того, відповідно до Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції [153] поліцейський забезпечує доставку осіб до закладу охорони здоров'я (право водія відмовитися від огляду на місці пригоди) не пізніше двох годин з моменту виявлення ознак сп'яніння. Затягування часу з приводу очікування адвоката, перекладача, або будь-яким іншим способом, призводить до різкого зниження ефективності даного адміністративного розслідування.

Схожа ситуація може трапитися і з перекладачем, право на якого чітко передбачене у ст. 268 КУпАП. Радянське минуле сучасної України залишило населенню у спадок можливість вільно володіти російською мовою. Чинне законодавство вимагає від поліцейських під час виконання службових обов'язків застосовувати державну мову [145], однак навіть якщо поліцейський і розуміє і може вільно розмовляти російською, це йому заборонено. В даній ситуації, шляхом зловживання правами російськомовний порушник може вимагати перекладача, тому що не розуміє української, а в тій ситуації, якщо поліцейський починає розмовляти російською, особа звертає увагу на порушення поліцейським Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». І знову ж таки, затягування часу адміністративного розслідування є однією з головних причин зниження його ефективності. Адже як вже наголошувалося витрати часу є одним із критеріїв ефективності адміністративного розслідування.

Разом з тим, не варто зупинятися виключно на тих проблемах зниження ефективності, що залежать від ймовірних порушників. Однією з головних проблем зниження ефективності адміністративного розслідування є недостатній рівень професійних знань та невисокий рівень отриманої освіти. Адміністративне розслідування у більшості випадків проводить або працівник патрульної поліції, або поліцейський сектору реагування патрульної поліції відповідного територіального відділу поліції. У 90 % цих працівників відсутня повна вища правова освіта, а це негативно впливає на їх діяльність в цілому, і на ефективність адміністративного розслідування. Шляхом підвищення ефективності можна розглядати впровадження реального, якісного та дієвого інституту наставництва, який передбачає актуалізацію та набуття необхідних знань за допомогою більш досвідченого наставника. Крім цього, спонукання до самостійного підвищення своєї професійної майстерності та оновлення наявних знань є більш дієвим заходом, ніж примусове навчання в рамках службової підготовки чи підвищення кваліфікації.

До інформації, що має значення для проведення ефективного адміністративного розслідування може належати будь-що. Так, записи відеокамер приватних осіб, також можуть бути використані з метою фіксування правопорушення (ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію»), однак більшість володільців інформації або не мають бажання надавати таку інформацію, або вимагають офіційну письмову вимогу про надання такої інформації. Отож, невідкладність як одна з ключових характеристик проведення адміністративного розслідування втрачається.

Здійснення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення здійснюється саме під час адміністративного розслідування, на етапі фіксації інформації про подію. Тож, їх ефективну реалізацію необхідно розцінювати як один з елементів ефективності самого розслідування. Процес здійснення адміністративного затримання взагалі перестає забезпечувати здійснення тих заходів для забезпечення, яких воно проводиться. Так у разі затримання особи з метою встановлення особи та складання протоколу про адміністративне правопорушення поліцейських зобов'язаний скласти протокол (ч. 1 ст. 263 КУпАП). Постає питання, щодо кого складати протокол про затримання якщо не встановлено особу. Тому складання такого протоколу у більшості випадків не здійснюється, а особі пропонують перебувати у визначеному місці, а не наказують.

Схожа ситуація відбувається нині і з тимчасовим вилученням посвідчення водія. Із запровадженням в Україні електронного документообігу [57] наявність паперового посвідчення водії у особи не є обов'язковою, достатнім є наявність відповідної програми в телефоні із QR-кодом. У такому випадку фактично не можливим стає тимчасове вилучення посвідчення водія, метою якого є своєчасний початок виконання можливого стягнення у вигляді позбавлення спеціального права. Тож сучасний технічний прогрес призводить до того, що застарілі норми перестають мати

сенс і їх використання у процесі адміністративного розслідування є недоцільним.

Отож, узагальнюючи усе викладене можна дійти висновку, що усі шляхи підвищення ефективності можна розподілити на певні групи. Серед них варто виділити: шляхи удосконалення нормативної бази; заходи підвищення рівня правосвідомості та праворозуміння населення; діяльність щодо підвищення освітнього рівня поліцейських; налагодження реальної взаємодії на засадах партнерства; удосконалення або запровадження саме механізмів здійснення тієї чи іншої діяльності, що вже передбачена законом; належний рівень матеріально-технічного забезпечення. Це головні із напрямів удосконалення діяльності щодо провадження адміністративного розслідування.

Також варто підкреслити, що наявність такої великої кількості проблемних та ускладнюючих моментів є підставою говорити саме про системний підхід до підвищення якості та результативності адміністративного розслідування. Поряд із цим не можна забувати і про комплексність поняття ефективності адміністративного розслідування, яке складається з декількох складових, що відповідають критеріям ефективності.

Висновки до Розділу 3

Наголошено, що наразі необхідно не тільки забезпечити оперативну інтеграцію інституту адміністративного розслідування в адміністративне законодавство, а і створити належні умови його функціонування, шляхом здійснення низки організаційно-правових заходів, суть яких полягає в внесенні змін до чинних нормативно-правових актів, що регламентують процедуру здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення, а також проведення низки організаційних заходів щодо організації такого розслідування конкретними суб'єктами.

Аргументовано, що відсутність нормативного визначення конкретних категорій суб'єктів уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення призводить до різної практики в органах поліції: такі справи розглядають або дільничні офіцери поліції або начальники сектору превенції патрульної поліції, при чому за абсолютно незрозумілим критерієм. Якщо ж не провести диференціацію повноважень співробітників поліції ідентична ситуація виникне при здійсненні адміністративних розслідувань, що призведе не тільки до дублювання повноважень поліцейських, а і перешкоджатиме його об'єктивному проведенню. В такому контексті слід вказати на необхідність проведення заходу організаційного, а не правового характеру, адже усі працівники, включаючи поліцейських, що провадитимуть адміністративні розслідування повинні пройти курси підвищення кваліфікації на базі закладів вищої освіти, зокрема тих, що входять в систему Міністерства внутрішніх справ України, де основними темами для вивчення повинні стати такі як: «Адміністративна відповідальність», «Адміністративні правопорушення та їх кваліфікація»; «Адміністративні розслідування та порядок їх проведення», «Здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення» тощо. Проходження цих курсів зможе гарантувати здійснення адміністративного розслідування на високому кваліфікаційному рівні, за рахунок отримання ґрунтовної теоретико-правової бази, яку вони зможуть отримати на заняттях. Адже, як показує практика, і наведені вище приклади, нажаль, уповноважені суб'єкти не завжди правильно кваліфікують те чи інше правопорушення або порушують процесуальний порядок його прийняття.

Зазначено, що становлення інституту адміністративних розслідувань є більш складним процесом, який вміщує безліч різноманітних заходів правового та організаційного характеру, ґрунтовне дослідження яких може стати предметом самостійної оригінальної наукової праці. Між тим, запропоновані нами організаційно-правові заходи із нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в національному

законодавстві, переважно стосуються створення фундаментальної правової бази для здійснення зазначеного виду розслідувань. Разом із тим, визнаємо і той факт, що будь-які новели правової системи України не можуть існувати окремо від позитивного практичного досвіду у цій сфері, а тому в наступному підрозділі дисертаційного дослідження необхідно дослідити правозастосовну практику уповноважених суб'єктів в сфері здійснення ними адміністративного розслідування, зокрема в зарубіжних країнах.

Відмічено, що в сучасних умовах триваючого реформування правоохоронних органів їх представники в своїй практичній діяльності досить часто стикаються із недостатньою урегульованістю на законодавчому рівні окремих питань, в тому числі пов'язаних із здійсненням адміністративних розслідувань як першопочаткової стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, здійснення якого є одним із основоположних напрямів реалізації завдань, що стоять перед Національною поліцією.

Зроблено висновок про обов'язкову наявність двох підстав для порушення справи про адміністративні правопорушення: фактичної (наявності складу адміністративного правопорушення в діянні особи) та формальної (наявності інформації про вчинене правопорушення, отриманої уповноваженою особою законним шляхом).

Акцентовано увагу на тому, що на території України процедура адміністративного розслідування як першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення включає в себе: виявлення адміністративного правопорушення, припинення правопорушення (якщо воно ще триває), збір доказів, їх оцінка, фіксація факту вчинення правопорушення шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення та передача матеріалів справи для її розгляду за підвідомчістю.

Встановлено, що імплементація закордонного досвіду у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому не

вдається доцільною. Проте, з метою вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо здійснення адміністративних розслідувань вважаємо слушним доповнити КУпАП статтею 252¹ «Огляд місця події», яка регулюватиме діяльність суб'єктів, що наділені відповідними повноваженнями щодо огляду місця події, описуючи її із врахуванням положень статті 426 Кодексу Республіки Молдова «Про правопорушення» від 24 жовтня 2008 року № 218-XVI.

Доведена необхідність підвищення ефективності окремих стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. А починати необхідно саме з першої, початкової стадії – адміністративного розслідування.

Зазначено, що здійснення аналізу шляхів удосконалення нормативного врегулювання процесу адміністративного розслідування необхідно розпочати з визначення головних завдань та цілей удосконалення. Останнє передбачає усунення явних проблем, спрощення механізмів, ліквідацію прогалин та колізій, а також підвищення рівня результативності. Тобто, зосереджуючись на удосконаленні процесу адміністративного розслідування головна мета такої діяльності проявляється саме в підвищенні її ефективності. Саме ця категорія є визначальною під час оцінки будь-якого явища.

З'ясовано, що ефективність адміністративного розслідування варто розуміти як сукупність та співвідношення таких показників, як повнота встановлення та фіксації усіх без виключення обставин, що мають відношення до вчиненого діяння; чіткість нормативного врегулювання кожного механізму, що забезпечує виконання усіх необхідних дій, а також досягнення поставлених цілей, що проявляється у швидкому та повному з'ясуванні обставин справи. Тобто, структурно ефективність адміністративного розслідування полягає у забезпеченні належного рівня реалізації тих чи інших повноважень для досягнення бажаних цілей. Чим менше зусиль втрачається та реалізацію визначеного нормативно механізму здійснення адміністративного розслідування, і чим більше процес такої

діяльності відповідає нормам закону, тобто не виходить за його рамки, тим ефективнішим можна вважати адміністративне розслідування.

Аргументовано, що однією з головних проблем зниження ефективності адміністративного розслідування є недостатній рівень професійних знань та невисокий рівень отриманої освіти. Адміністративне розслідування у більшості випадків проводить або працівник патрульної поліції, або поліцейський сектору реагування патрульної поліції відповідного територіального відділу поліції. У 90 % цих працівників відсутня повна вища правова освіта, а це негативно впливає на їх діяльність в цілому, і на ефективність адміністративного розслідування. Шляхом підвищення ефективності можна розглядати впровадження реального, якісного та дієвого інституту наставництва, який передбачає актуалізацію та набуття необхідних знань за допомогою більш досвідченого наставника. Крім цього, спонукання до самостійного підвищення своєї професійної майстерності та оновлення наявних знань є більш дієвим заходом, ніж примусове навчання в рамках службової підготовки чи підвищення кваліфікації. До інформації, що має значення для проведення ефективного адміністративного розслідування може належати будь-що. Так, записи відеокамер приватних осіб, також можуть бути використані з метою фіксування правопорушення (ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію»), однак більшість володільців інформації або не мають бажання надавати таку інформацію, або вимагають офіційну письмову вимогу про надання такої інформації. Отож, невідкладність як одна з ключових характеристик проведення адміністративного розслідування втрачається.

Наголошено, що здійснення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення здійснюється саме під час адміністративного розслідування, на етапі фіксації інформації про подію. Тож, їх ефективну реалізацію необхідно розцінювати як один з елементів ефективності самого розслідування. Процес здійснення адміністративного затримання взагалі перестає забезпечувати здійснення тих заходів для

забезпечення, яких воно проводиться. Так у разі затримання особи з метою встановлення особи та складання протоколу про адміністративне правопорушення поліцейських зобов'язаний скласти протокол (ч. 1 ст. 263 КУпАП). Постає питання, щодо кого складати протокол про затримання якщо не встановлено особу. Тому складання такого протоколу у більшості випадків не здійснюється, а особі пропонують перебувати у визначеному місці, а не наказують.

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

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у з'ясуванні сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, а також розробленні пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення відповідного законодавства з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети, зокрема:

1. З'ясовано, що правова природа провадження в справах про адміністративні правопорушення в сучасному розумінні даного адміністративно-правового інституту починає формуватися на початку минулого століття. До кінця 70-х-початку 80-х років процес становлення відбувався доволі повільно, без належного нормативно-правового забезпечення таких процесів. І лише з прийняттям КУпАП України нормативна регламентація даних суспільних відносин зазнає кодифікації, що значно підвищує її ефективність. Із здобуттям Україною незалежності починають свій розвиток суміжні правові інститути, що має свій вплив і на формування правової природи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Разом із тим, і досі основним нормативно-правовим актом, що визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, залишається КпАП України. Даний кодифікований акт законодавства на сьогодні є морально застарілим, не відповідає викликам сучасного правового життя й без сумніву потребує свого перегляду. Саме тому сьогодні необхідно провести чергову систематизацію всього законодавства, яке визначає правову природу провадження в справах про адміністративні правопорушення, шляхом здійснення його кодифікації.

2. Доведено, що провадження в справах про адміністративні правопорушення слід розглядати принаймні з двох позицій: по-перше, мова йде про структуру такого провадження як процесуальної діяльності й тоді варто говорити про такі структурні елементи як процесуальні дії, етапи та стадії; а по-друге, мова йде про провадження в справах про адміністративні правопорушення як групу правовідносин. У такому разі його структурними елементами будуть його суб'єктний склад, об'єкт, фактичний та юридичний зміст. Враховуючи те, що загальним завданням представленої наукової праці є дослідження окремої стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, в якості основного критерію розподілу даного правового інституту на структурні елементи доречно обрати перший із наведених підходів. У такому разі у центрі уваги опиняється саме процесуальна стадія провадження, утворена із сукупності процесуальних дій та етапів. При цьому поза увагою не залишається й другий підхід, оскільки кожен процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення, окремий його процесуальний етап, а іноді навіть й окрему процесуальну дію можна розглядати як певні правовідносини із характерним для них суб'єктним складом і завданнями, які належить вирішити в межах їх реалізації.

3. Встановлено, що сутність адміністративного розслідування як стадії провадження в справі про адміністративне правопорушення слід тлумачити як законодавчо закріплену сукупність процесуальних дій та етапів, здійснюваних компетентними суб'єктами задля виявлення та фіксації правопорушення, його кваліфікації та в цілому створення належних умов для повного й об'єктивного розгляду справ про адміністративні правопорушення, що завершуються складанням протоколу про адміністративне правопорушення й направленням матеріалів за підвідомчістю. Відмічено, що в структурі даної процесуальної стадії доцільно виділити декілька процесуальних етапів, найголовнішими серед яких є: попереднє адміністративне розслідування; порушення справи про адміністративне

правопорушення; з'ясування обставин справи; складання протоколу про адміністративне правопорушення;

4. Констатовано, що засади здійснення адміністративного розслідування органами Національної поліції як уповноваженим суб'єктом не можна оцінити однозначно з позитивного чи негативного боку. Зазначене пояснюється тим, що з одного боку на законодавчому рівні вказане питання досить детально регламентовано. А з іншого боку, дане нормативно-правове забезпечення має низку прогалин та недоліків, які заважають поліції повною мірою, якісно та ефективно реалізовувати свій адміністративно-правовий статус у відповідному напрямку.

5. Аргументовано, що Національна поліція України займає надважливе і особливе місце в системі суб'єктів, що уповноважені здійснювати адміністративне розслідування в справах про адміністративні правопорушення. Особливості та специфіка її діяльності у вказаному напрямку пояснюється тим, що: по-перше, вона наділена повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу в процесі проведення адміністративного розслідування; по-друге, незважаючи на специфіку проведення розслідування, поліція у своїй діяльності обов'язково має дотримуватись принципу взаємодії на засадах партнерства між Національною поліцією та громадянами, а також керуватись засадами: верховенства права, доцільності, ефективності, пріоритету дотримання прав та свобод людини і громадянина, тощо; по-третє, межі проведення адміністративного розслідування, яке здійснюється Нацполіцією щодо адміністративних правопорушень, є значно ширшими, аніж у інших органів державної влади; по-четверте, поліція має можливість застосовувати дискреційні повноваження; по-п'яте, в процесі здійснення адміністративного розслідування можуть здійснюватися й інші юридично значимі дії, наприклад: перевірка інформації, збір доказів, з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення.

6. Обстоюється позиція про те, що специфіка здійснення органами Національної поліції адміністративного розслідування в справах про адміністративне правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції інших уповноважених суб'єктів полягає у наступному: по-перше, поліція обмежується виключно колом повноважень та компетенцією, які передбачені спеціальним законодавством, зокрема ЗУ «Про Національну поліцію»; по-друге, межі втручання у адміністративні розслідування інших суб'єктів встановлюються, як на рівні нормативних актів, що регулюють діяльність поліції, так і законодавчих актів, що регулюють роботу іншого органу, що провадить відповідне розслідування; по-третє, під час проведення іншими уповноваженими суб'єктами, поліція виконує низку допоміжних функцій, зокрема: превентивну, правоохоронну, правозахисну, тощо.

Зазначене вище свідчить про той факт, що саме органи Національної поліції України є одним з головних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, адже жодні із державних інституцій, що мають повноваження у цій сфері, не наділена таким значним обсягом компетенції щодо здійснення адміністративного розслідування у провадженні по справам про адміністративні правопорушення.

7. До основних організаційно-правових заходів із нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві віднесено необхідність: а) внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема, запропоновано, чітко вирішити питання про межі поширення презумпції невинуватості особи в адміністративно-правовій сфері; б) на законодавчому рівні запропоновано більш чітко та змістовно окреслити коло суб'єктів, що уповноважені проводити службові розслідування, адже невирішеність цього питання призводить не тільки до дублювання повноважень поліцейських, а й перешкоджає об'єктивному проведенню розслідування; в) запропоновано доповнити Главу 18 «Основні положення» Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею «Адміністративне розслідування».

Наведена думка також обґрунтовується і тим, що адміністративне розслідування має подвійну юридичну природу, тобто є одночасно і стадією і етапом провадження в справах про адміністративні правопорушення, але завжди обов'язкове

8. Доведено, що з метою формування сталої правозастосовної практики уповноважених суб'єктів в сфері здійснення ними адміністративного розслідування, необхідно: *по-перше*, доповнити КУпАП статтею 252¹ «Огляд місця події», яка регулюватиме діяльність суб'єктів, що наділені відповідними повноваженнями щодо огляду місця події, описуючи її із врахуванням положень статті 426 Кодексу Республіки Молдова «Про правопорушення» від 24 жовтня 2008 року № 218-XVI; *по-друге*, на законодавчому рівні запропоновано чітко визначити момент початку провадження про правопорушення, яке має вважатися розпочатим з моменту доведення до відома констатуєчого суб'єкта; *по-третє*, запропоновано закріпити дві ключові підстави для порушення справи про адміністративні правопорушення: а) фактичну (наявності складу адміністративного правопорушення в діянні особи); та б) формальну (наявність інформації про вчинене правопорушення, отриманої уповноваженою особою законним шляхом).

9. Узагальнено, що всі шляхи підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими варто розподілити на певні групи. Так, до першої групи запропоновано віднести: удосконалення нормативної бази; підвищення рівня правосвідомості та праворозуміння населення; діяльність щодо підвищення освітнього рівня поліцейських; налагодження реальної взаємодії з населенням на засадах партнерства; забезпечити належний рівень матеріально-технічного забезпечення; забезпечити системний підхід до підвищення якості та результативності адміністративного розслідування. До другою групи напрямків підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими віднесено необхідність: усунути теоретичні неточності, які притаманні

відповідній галузі; переглянути критерії оцінки ефективності проведення службових розслідувань; забезпечити належне науково-методичне забезпечення цієї сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административное право: учебник для вузов. // Бахрах Д. / М.: БЕК, 1997. 368 С.
2. Административный процесс: ученик./ Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Харьков: Изд-во НУВС, 2001. 353 с.
3. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ. КІВС, 2002. 141 с.
4. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник/ кол. авт.. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Джагунов Г.В., Комзюк Л.Т. Лисач Ю.Г. та інші; за заг. ред. А.Т. Комзюка, 2-ге вид., переробл. і доповн. Харків: Університет внутр. справ. 2000. 99с.
5. Адміністративна діяльність Національної поліції: загальна частина: Навчальний посібник//В.М. Бесчастний, О.М. Мердова, В.С. Тулінов та ін.; за заг. ред. В.М. Бесчастного. Кривий Ріг: ДЮОІ МВС України, 2017. 188с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Заг. частина: підручник//За заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К.: Укр. акад. внутр. справ. 1995. 177с.
7. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
8. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; [О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князєв та ін.; передм. О. М. Бандурки] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.

9. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів: ЛьВДУВС, 2017. 776 с.
10. Адміністративна діяльність: Навчальний посібник // За заг. ред. д.ю.н., доцента О. І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х томах / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. Том 1. Загальна частина. 584 с.
12. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. Х. : Золота миля, 2011. 584 с.
13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
14. Адміністративне право України: Підручник: За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т. О. Київ: «Істина», 2008. 457 с.
15. Адміністративне право: підручник. / Ю.П. Бітяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький, та ін.. Х.: Право, 2010. 624 с.
16. Адміністративне процесуальне право: навчальний посібник./ за заг. ред.. д.ю.н., доц. Мінке [кол. авт. Г.О. Коломоєць, О.Л. Соколенко, Д.В. Приймаченко та ін.]. Дніпро: Дніпроп. держ.Універс. внутр. справ. 2017. 320с.
17. Адміністративний кодекс УРСР: закон УРСР від 12.10.1927 // Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN003227?hide=true>
18. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глуховері. Дніпро: Дніпроп. держ. ун- т внутр. справ, 2016. 264 с.
19. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Національної поліції та її зміст: навчальний посібник // авт. кол. С.Ф. Константінов, С.Г.

Братель, В.О. Басс, В.М. Білик та ін./ Київ: «Центр учбової літератури». 2016. 336 с.

20. Адміністративна діяльність Національної поліції: Навч. посібн./Кол. авт. к.ю.н., засл. Юрист України В.А. Глуховеря. Дніпро: Дніпроп. держ. універс. внутр. справ. 2017. 248 с.

21. Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980)//Словник української мови в 11 томах. Том 8/ 1977. 811 с.

22. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

23. Алфьоров С.М. Попереднє розслідування як етап провадження у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб: теоретичний аспект./ Адміністративне право та адміністративна діяльність. Інформаційне право. 2011. с. 75-79.

24. Андрійчук В.Г. Ефективність діяльності аграрних підприємств: теорія, методика, аналіз / В.Г. Андрійчук. К. : КНЕУ, 2005. 292 с.

25. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юр. наук. 12.00.07. Харків, - 2001. 21 с.

26. Багатомовний юридичний словник-довідник/ І.О. Голубовська, В.М. Шовковий, О.М. Лефтерова та ін. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». 2012. 543 с.

27. Бандурка О. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: Учебник. Харьков: Изд-во НУВД, 2001. 352 с.

28. Батракова Т. І. Сутність поняття економічна ефективність діяльності підприємства в ринкових умовах. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія: Економічні науки. 2015. №. 1 (1). С. 172-178.

29. Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції.// Вісник Пенітенціарної асоціації України.

2019. - № 3(9). с. 139-141. / URL: <https://doi.org/https://doi.org/10.34015/2523-4552.2019.3.10>

30. Белкин Р.С. Криминалистика. Краткая энциклопедия. М.: Большая Российская энциклопедия. 1993. 111с.

31. Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2009. 219 с.

32. Богуцький В. В., Богуцька В. В., Мартиновський В. В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення: [Навч. посіб] / Богуцький В. В., Богуцька В. В., Мартиновський В. В. 5-те вид., перероб. і доп. Х. : Юрайт, 2013. 224 с.

33. Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 10. С. 179-82 URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/15772/47-Bortnyak.pdf?sequence=1>

34. Василів С. С. Адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2016. 245 с.

35. Василів С.С. До поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення//Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 7. с. 131-134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_35

36. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.

37. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

38. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М.

Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.

39. Гаркуша А. В. Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2004. 240 с.

40. Гвоздєв В. М. Проблема й поняття свободи преси: сутність, зміст, структура: дис. ... канд. філол. наук: спец. 10.01.08. Київ. 2004. 415 с.

41. Гладун О., Єрьоменко І. Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 3. С. 36–45. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/3-2017/gladun.pdf>

42. Глібко О. В. Правові засади розгляду судами справ про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2019. 207 с.

43. Гнатюк С.С. Проведення в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

44. Грабар Н. М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2007. 217 с.

45. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2008. 425 с.

46. Гришина Н. В. Вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності в праві України / Н. В. Гришина // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Зб. наук. праць. Харків: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. С. 66–69.

47. Гришина Н. В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2007. 193 с.

48. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2004. 427 с.

49. Гумін О.М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура// Наше право. 2014. - № 5. с. 32-37.

50. Гупало А.О. Визначення змісту понять: «ефект», «ефективність» та «результативність». URL: http://www.confcontact.com/20121221/3_gupalo.htm

51. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2009. 40 с.

52. Гусаров С.М. Адміністративно-процесуальний статус органів внутрішніх справ щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (проступки) та механізм його реалізації// Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. - № 2. С. 91-99.

53. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

54. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348. Офіційний вісник України. 2017. № 43. Ст. 1329.

55. Джуха О.В. Принцип справедливости в административно-юрисдикционном процессе //Бизнес в законе: экономико-юридический журнал. 2011. -№ 3. с. 122-125.

56. Дусик А. В. Проведення у справах про порушення митних правил : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2006. 204 с.

57. Електронні посвідчення водія та свідоцтво про реєстрацію авто перевірятимуть через QR-код. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/elektronni-posvidchennya-vodiya-ta-svidoctvo-pro-reyestraciyu-avto-pereviryatimut-cherez-qr-kod>

58. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення по державі за січень 2019 року. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=205982
59. Єсімов С. Крижановський А., Крижановська В. Електронний протокол у справі про адміністративні правопорушення: теоретичні та практичні аспекти. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 6. С. 108-113. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/06/23.pdf>
60. Живицька Л.І. Стадії провадження справ про адміністративні правопорушення при їх розгляді різними державними органами. / Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2012. № 6. С. 161-167.
61. Завальний М. В. Порушення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування. Університетські наукові записки. 2009. № 4 (32). С. 160-165.
62. Завальний М.В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі// Форум ПРАВА. 2008. - № 1. С. 140-146 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/fp/2008-1/08zmvvar.pdf>
63. Завальний М.В. Органи внутрішніх справ як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження.// Форум Права. 2011. № 1. с. 366-371.
64. Завальний М.В. Порушення справи про адміністративне правопорушення як етап адміністративного розслідування. Право і Безпека. 2006. Т. 5, № 4. С. 45-48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2006_5_4_14
65. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.
66. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації:

монографія. Комзюк А.Т./ за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. . Харків, 2002, - 336 с.

67. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Зведений за 2019 рік: Наказ Державної судової адміністрації України від 23.06.2018 № 325 URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/dsa_pres_slujba_2019/dsa_pres_slujba_2020/1p_2019.xlsx

68. Золотарьова Н.І. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення. / Науковий вісник публічного та приватного права. Вип. 5., Т.2. 2018. с. 77-81.

69. Іванцов В. О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 1(16). Т. 3. С. 137-141.

70. Іщенко В.В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування: сучасні доктринальні підходи./ Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Україна. 20 років незалежності». 2011. С. 229 231.

71. Калянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины: учебное пос.// Одесса, 2000. -187 с.

72. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук: спец 12.00.07. Харків, 2007. 198 с.

73. Ключев О.М. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку на регіональному рівні// Право і безпека. 2006. № 5/4. с. 61-63.

74. Ковалів М.В., Леськів С.Р., Єсімов С.С., Баб'як Н.В. Сутність адміністративного розслідування правопорушень. Право та науки. 2018. - № 2. с. 4-9.

75. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев: Высшая школа, 1979. 230 с.

76. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
77. Кодекс Республики Молдова от 24 октября 2008 года № 218-XVI «О правонарушениях». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30395669#pos=4909;-51
78. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. ; К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.
79. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
80. Колпаков В. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття // Держава і право: збірник наукових праць: юридичні політичні науки. 2003. Вип. 19. С. 256-258.
81. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. Київ. Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
82. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
83. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Теорія адміністративного проступку. Монографія. Х. : Харків юридичний, 2016. 344 с.
84. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: [Навч. посібник.] / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Київ. Прецедент, 2007. 531 с.
85. Комзюк А. Т., Гуменюк В. А., Джагунов Г. В. та ін. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту. внутр. справ, 2007. 80 с.
86. Комзюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції// Вісник Львівського університету внутрішніх справ. Львів. 2000. с. 242-246.

87. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності.// Науковий часопис Національної академії прокуратури України. № 3. 2015. с. 100-107
88. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Офіційний вісник України. 1998. 1998. № 13, № 32.
89. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
90. Кравчук О.О. Презумпція винуватості у сучасному адміністративно-деліктному праві України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2016. № 1. С. 41-47.
91. Кременчуцький С. М. Діяльність правоохоронних органів України щодо адміністративно-правової протидії нелегальній імміграції : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2009. 219 с.
92. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.
93. Ктіторов М.О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення та забезпечення їх реалізації в діяльності ОВС. Дис. канд. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України, Ірпінь. 2009. 196 с.
94. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2001. 227 с.
95. Купін А. П. Правове регулювання застосування конфіскації та оплатного вилучення в адміністративно-юрисдикційній сфері : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 201 с.
96. Курс адміністративного права України: підручник. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін., за заг. ред. В.В. Коваленко. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

97. Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: навчальний посібник. 2-ге вид. переробл. і доп.. К.: Дакор. 2006 352 с.
98. Легка О. В. Становлення інституту адміністративної відповідальності: законодавчий аспект. Наше право. 2016. № 5. С. 51-56.
99. Личенко І.О. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2012. 160с.
100. Лівар Ю.О. Принципи провадження по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень./ Серія ПРАВО. Вип. 32. Том 3. с. 48 53.
101. Ліпінський В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі пожежної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 184 с.
102. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2001. 220 с.
103. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2007. 415 с.
104. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2010. 417 с.
105. Микитюк М. А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. 214 с.
106. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. Х.: «Одиссей». - 2004. 272 с.

107. Миколенко О.І. Диспозитивність та публічність як властивості провадження у справах про адміністративні правопорушення. / Актуальні проблеми держави і права. Вип. 67. 2012. с. 52-58.

108. Миронюк Р. Виконавче провадження у справах про адміністративні правопорушення. Право України. 2001. №. 1. С. 81-84.

109. Миронюк Р.В. Особливості провадження щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ.//Д.: ДДУВС. 2013. 62 с.

110. Морщенок Т. С. Огляд підходів до визначення економічної сутності поняття ефективність. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. №. 1. С. 7-13.

111. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» //Кол. авт.; Кер. авт. кол. , д.ю.н., доцент Т.П. Мінка. Дніпро: Дніпроп. держ. Універс. внутр. справ. 2017. 480 с.

112. Науково-практичний коментар розділів IV «Повноваження поліції» та розділів V «Поліцейські заходи» Закону України «Про національну поліцію» : Науково-практичний коментар / Кол. авт. Х. : Право, 2016. 178 с.

113. Нікуліна А.Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України. дис. канд. юрид. наук. 12.00.07 Суми. 2017. 231 с.

114. Нікуліна А.Г. Сутність та особливості правового статусу органів досудового розслідування Національної поліції України// Науковий вісник публічного та приватного права. Вип. 3. 2017. с. 128-132.

115. Новейший энциклопедический словарь. М.: Издательство «АСТ». Изд. «Астрель» 2004. 1424 с.

116. Окунев І. С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2009. 222 с.

117. Оленченко Т. Л. Особливості відповідальності посадових осіб системи МВС України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2006. 215 с.
118. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2009. 186 с.
119. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення: закон СРСР від 23.10.1980. Відомості Верховної Ради СРСР. 1980. № 44. Ст. 909.
120. Остапенко О.І., Хитра О.Л. Юрисдикційна діяльність органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навчальний посібник. Львів: Растр-7, 2017. 220 с.
121. Офіційний сайт: Портал української мови та культури Словник.UA/ URL:slovnuk.ua
122. Панов І. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2005. 233 с.
123. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції. Львів : «Магнолія 2006», 2011. 352 с.
124. Пісун І. І. Адміністративно-правові засади встановлення і застосування адміністративного арешту, виправних та громадських робіт : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2006. 211 с.
125. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ. Національна академія внутрішніх справ України. 1999. 702 с.
126. Положення про державний пожежний нагляд і про міську пожежну охорону: Затверджене Постановою ЦВК і РНК СРСР від 07.04.1936 // ЗП ЦВК і РНК СРСР. 1936. - № 7. Ст. 234.
127. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) :

дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович ;
Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 250 арк.

128. Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.02.2015 № 3/02-15 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3_02715-15#Text

129. Постанова Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28.11.2018 у справі №727/3774/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78234770>.

130. Постанова Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08.07. 2020 у справі № 463/1352/16-а/ Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/90264746>.

131. Про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про працю і правил охорони праці: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 13 жовтня 1976 р. // Ведомости ВС СССР. 1976. № 12. Ст. 563.

132. Про адміністративну відповідальність за порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами і за заняття забороненими промислами: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 16 лютого 1978 р. // Відомості ВР УРСР. 1978. № 2. Ст. 784.

133. Про адміністративну відповідальність за пошкодження високовольтних електричних мереж: Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 жовтня 1969 р. // ЗП РМУРСР. 1969. Ст. 345.

134. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#top>

135. Про введення в дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення : постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 № 8074-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1123.

136. Про вдосконалення проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 15.12.2005 N 444 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0444501-05/sp:java-:max100#>

137. Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення: указ Президії Верховної Ради УРСР від 21.08.1961 року № 807-XI. Відомості Верховної Ради УРСР. 1985. № 36. Ст. 867.

138. Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 20.04.1990 № 9082-XI. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 18. Ст. 278.

139. Про відповідальність за порушення вимог, спрямованих на поліпшення екологічної обстановки в Українській РСР: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19.01.1990 № 8711-XI. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 5. Ст. 60.

140. Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 03.08.1988 № 6347-XI. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1988. № 33. Ст. 808.

141. Про відповідальність за порушення порядку провезення за кордон товарів народного споживання: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 03.08.1990 № 158-XII. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 34. Ст. 501.

142. Про відповідальність за порушення правил будівництва літніх садових будиночків, а також організації і ведення колективного садівництва: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.04.1985 № 102-XI. // Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/p850102>

143. Про внесення до деяких законодавчих актів Української РСР доповнень і змін, що впливають з законів про вибори народних депутатів: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19.01.1990 № 8710-XI. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 5. Ст. 59.

144. Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

145. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>

146. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України від 25.10.2014 № 206.

147. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650 //Офіційний вісник України від 08.09.2017 № 70, стор. 471, ст. 2136.

148. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України: наказ МВС України від 27.04.2020 № 357 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20>

149. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України: наказ МНС України від 03.09.2012 № 1161 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1659-12#Text>

150. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text>

151. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення посадовими особами уповноважених

органів з питань пробації: наказ Міністерства юстиції від 17.08.2018 № 2702/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0951-18#Text>

152. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 // Офіційний вісник України від 13.11.2015 2015 р., № 88, стор. 176, ст. 2964.

153. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наказ МВС та МОЗ України від 09.11.2015 № 1452/735

154. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР від 09.03.1988 № 5540-XI. Відомості Верховної Ради УРСР. 1988. № 12. Ст. 318.

155. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // Урядовий кур'єр від 06.11.2015 № 207.

156. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 02.07.2015 № 796 // Офіційний вісник України від 17.07.2015 2015 р., № 54, стор. 203, ст. 1767.

157. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою / Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-п#Text>

158. Про надання чинності Адміністративному Кодексові УСРР: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12.10.1927 // Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp270007>

159. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2007 № 580-VIII. Голос України від 06.08.2015 № 141 142.
160. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15.11.2001 № 2789-III// Голос України від 20.12.2001 № 242.
161. Про порядок введення в дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 29.05.1985 № 317-XI. // Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL:
https://ips.ligazakon.net/document/P850317?an=2&hide=true&snippet_id=snippet_3282
162. Про посилення адміністративної відповідальності за порушення правил риболовства й охорони рибних запасів у водоймищах СРСР: Указ Президії ВР СРСР від 27 березня 1964 р. // Ведомости ВС СРСР. 1964. № 3. Ст. 124.
163. Про посилення використання порожніх пробігів вантажного автотранспорту: Постанова Ради Міністрів УРСР від 16.07.1946. // ЗП УРСР. 1946. № 13-14. Ст. 107.
164. Про посилення відповідальності за порушення правил торгівлі та спекуляцію: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 07.03.1990 № 8918-XI. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 12. Ст. 194.
165. Про посилення відповідальності за порушення правил, норм та стандартів, що відносяться до забезпечення безпеки дорожнього руху: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 29.07.1991 № 1369-XII. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1991. № 45. Ст. 600.
166. Про Правила дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. Офіційний вісник України. 2001. № 41. Ст. 1852.
167. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 502.

168. Про судоустрій і статус суддів Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.
169. Пробко І. Б. Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2009. 238 с.
170. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблеми питання структури: монографія. С.С. Гнатюк. Львів: ЛьвДУВС 2011. 156 с.
171. Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан. 2013 р. URL: http://ncz.tj/system/files/Legislation/975_ru.pdf
172. Процких О.Ю. Питання встановлення особи в діяльності Національної поліції України. Право і безпека. 2015. № 2 (57). С. 126-132
173. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : монографія / В. Б. Пчелін. Харків : У справи, 2017. 488 с.
174. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
175. Рекуненко Т. Доказування в процесі розгляду справ про адміністративне правопорушення. Підприємництво, господарство і ПРАВО// Адміністративне право і процес. Вип. №3. 2019. с. 169 173.
176. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи : [навч. посіб. для дистанційного навчання] / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. К. : Університет "Україна", 2008. 440 с.
177. Савка А.Ю. Міліція як суб'єкт застосування заходів примусу в адміністративному розслідуванні // Право і суспільство. Адміністративне право та адміністративна діяльність. 2012. - № 4. с. 125 128.
178. Самбор М. А. Презумпція невинуватості у адміністративно-деліктному праві. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2014. Вип. 1. С. 70-76.

179. Самбор Н.А. Административное расследование: вопросы применения в законодательстве Украины и Российской Федерации. / Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 72-76
180. Сидельніков О. Д., Кисилевич О. В. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання адміністративної відповідальності. Молодий вчений. 2018. № 4(1). С. 84-87. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/4/21.pdf>
181. Сікорський О.П. Поняття концепції органу виконавчої влади//Гуманітарний вісник НУК. Миколаїв: НУК, 2012. Вип. 5. с. 52-54.
182. Скавронік Т. Л. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2002. 164 с.
183. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
184. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. 2-ге видання. Київ. Алерта; КНТ; ЦУП, 2010. 520 с.
185. Словарь русского языка: 70000 слов. Ожегов С.И./ под ред. Н.Ю. Шведовой. 23 изд. М.: Русский язык. 1990. 917 с.
186. Словник іншомовних слів / За ред. О.С. Мельничука. Київ: Головна редакція української радянської енциклопедії, 1977, 776 с.
187. Сокурєнко О. А. Презумпція невинуватості як елемент захисту прав особи в адміністративній діяльності. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 7. С. 73-76.
188. Сорока Л. В. Адміністративна відповідальність за незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2005. 191 с.
189. Стадії адміністративно-деліктного провадження. Матеріали з дисципліни «Адміністративне право» Сумського державного університету. URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/textbooks/93792/324558/index.html>

190. Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. №. 3. С. 63-71.

191. Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин та ін.; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 767 с.

192. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України: Підручник, 4-те вид., доп. і переробл. К.: А.С.К., 2003. 1120 с.

193. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции: монография. М.: Издательство г-на Тихомирова М.Ю. 2001. 355 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/364949>.

194. Тучак М. О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2002. 233 с.

195. Тучак М.О. Щодо вдосконалення законодавства про застосування заходів примусу. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-2/doc/3/01.pdf>

196. Українська радянська енциклопедія. Т. 11. Кн. 1: Стодола фітогеографія. Вид. 2-е. Голов. ред. кол. Антонов О. К., Бабичев Ф. С., Бабій Б. М. та ін. К. Голов. ред. УРЕ. 1984. 608 с.

197. Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2012. 576 с.

198. Філіпов С., Пугачов О. Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. - 2016. Вип. 1, С. 1- 11.

199. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 10. С. 179-182. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/15772/47-Bortnyak.pdf?sequence=1>

200. Червінчук А.В. Порухення справи про адміністративне правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі./ Права людини, держава, суспільство. С. 27 - 34

201. Чернецький О. Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2007. 205 с.

202. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2016. 229 с.

203. Чумак К. О. Презумпція невинуватості у національному законодавстві і практиці Європейського суду з прав людини. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 2(14). С. 177-183.

204. Шай Р. Я. Правопорядок и законность как признаки правового государства. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2014. №. 801 (2). С. 115-120

205. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая література. - 1979. 240 с.

206. Шудріков В. М. Правові та організаційні засади нагляду підрозділами ДАІ МВС України за технічним станом транспортних засобів : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Донецьк, 2008. 210 с.

207. Якимчук Н. Провадження у справах про бюджетні правопорушення як інститут бюджетного права. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. №. 4. С. 71-77.

208. Якуба О.М. Адміністративне право / О.М. Якуба // Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / Голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. 2-ге вид. К.: УРЕ, 1977. Т 1. С. 75.

209. Ярмак О. М. Протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Ярмак ; наук. кер. Н. П. Матюхіна; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6814/1/Yarmak_2014.pdf.

210. Яценко В.П. Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ: питання теорії та практики // Наше право, - № 2. - 2015. с. 48-52.

211. Administrative Violations. Spanish Fork City. URL: https://www.spanishfork.org/departments/public_safety/administrative_violations.php

212. Conducting Administrative Investigations: Participant Guide. September 25, 2006. URL: https://www.nps.gov/training/tel/guides/conducting_admin_investigations_pg_20060925.pdf

213. Definition of Violation Notice. Law Insider. URL: <https://www.lawinsider.com/dictionary/violation-notice> (Last accessed: 17.08.2020)

214. The Hearing Process. Administrative Hearings. City of Chicago. URL: https://www.chicago.gov/city/en/depts/ah/supp_info/the_hearing_process.html

ДОДАТКИ

Додаток А

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розділ IV. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Глава 18

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 248-1. Реалізація принципу презумпції невинуватості під час здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється уповноваженими органами та їх посадовими особами на підставі принципу презумпції невинуватості, з обов'язковим дотриманням наступних правил:

1) жодна особа не може бути визнана правопорушником і притягнута до адміністративної відповідальності доки її вина не буде доведена в повному обсязі;

2) органи та їх посадові особи, які здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення не повинні здійснювати публічні вербальні та невербальні дії, котрі прямо чи опосередковано відображають їх думку про винуватість особи;

3) тягар доведення вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення та збирання доказів покладається на органи, що здійснює провадження в справах про адміністративні правопорушення та їх посадових осіб.

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розділ IV. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Глава 21

ОСОБИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття 268-1. Особа щодо якої здійснюється адміністративне розслідування

Особа щодо якої здійснюється адміністративне розслідування під час його здійснення користується правами особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Особа щодо якої здійснюється адміністративне розслідування не може бути визнана винною у вчиненні адміністративного правопорушення доки її вина не буде доведена в повному обсязі у встановленому законом порядку.

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розділ IV. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Глава 21

ОСОБИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття 270. Законні представники та представники

Інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого або особи щодо якої здійснюється адміністративне розслідування, які є неповнолітніми або особами, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники).

Інтереси потерпілого може представляти представник - адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Законні представники та представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Повноваження адвоката як представника потерпілого посвідчуються документами, зазначеними у частині другій статті 271 цього Кодексу.

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розділ ІV. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Глава 21

ОСОБИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ПРОВАДЖЕННІ В СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття 271. Захисник

В адміністративному розслідуванні, або під час розгляду справи про адміністративні правопорушення, можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг з договору, в якому зазначаються повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчується підписами сторін.

Якщо особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат, який призначений Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Зазначений адвокат має права, передбачені частиною першою цієї статті та іншими законами.

Повноваження адвоката, призначеного Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги, підтверджуються дорученням, що видається Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розділ III. ОРГАНИ, УПОВНОВАЖЕНІ РОЗГЛЯДАТИ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Глава 17

ПІДВІДОМЧІСТЬ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття 236. Органи державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів

Органи державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм (стаття 42), а також про адміністративні правопорушення, передбачені частиною п'ятою статті 41, статтями 78, 80 - 83, 90-1, 95, 167, 168-1, 170 (коли вони є порушеннями санітарних норм), та статтею 188-11 цього Кодексу.

Від імені органів державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення в межах територій та об'єктів нагляду, визначених законодавством, мають право:

головний державний санітарний лікар України та його заступники, головні державні санітарні лікарі Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, головні державні санітарні лікарі водного, залізничного, повітряного транспорту, водних басейнів, залізниць та їх заступники, головні державні санітарні лікарі районів, міст, районів у містах, лінійних підрозділів та об'єктів водного, залізничного, повітряного транспорту, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ

України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, Служби безпеки України, з'єднань, частин та підрозділів і їх заступники.

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розділ ІV. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Глава 18 ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 244-23. Адміністративне розслідування

Адміністративне розслідування є окремим процесуальним етапом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення та процесуальною стадією провадження в справах про адміністративне правопорушення.

Проведення адміністративного розслідування є обов'язковою умовою притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Адміністративне розслідування здійснюється суб'єктами передбаченими цим кодексом у випадку якщо це входить до кола їхньої компетенції

На процедуру здійснення адміністративного розслідування поширюються всі положення щодо здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, включаючи його принципи.

Під час здійснення адміністративного розслідування проводиться попереднє адміністративне розслідування, під час якого вирішується питання про порушення справи про адміністративне правопорушення, з'ясовуються обставини справи, а також складається протокол про адміністративне правопорушення

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті у наукових фахових виданнях:

1. Євдокимов Д.А. До характеристики структури провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридична наука*. 2019. №8. С. 88-94.
2. Євдокимов Д.А. Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 5. С. 101-106.
3. Євдокимов Д.А. Організаційно-правові заходи нормативного закріплення інституту адміністративного розслідування в законодавстві. *Юридична наука*. 2019. №12. С. 177-181.
4. Євдокимов Д.А. Шляхи підвищення ефективності здійснення адміністративного розслідування поліцейськими. *Юридична наука*. 2020. №1. С. 125-131.
5. Євдокимов Д. Правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення. *KELM*. 2020 № 5 (33), vol. 2. p. 89-94

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Євдокимов Д.А. Правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення: історико-правовий аспект. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 березня 2019 року). – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 53–56
2. Євдокимов Д.А. Структура провадження у справах про адміністративні правопорушення: порівняльно-правовий аналіз. Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 квітня 2019 р.

Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 88-89.

3. Євдокимов Д.А. Адміністративне розслідування поліцейськими справ щодо водіїв транспортних засобів в міжнародному русі, не зареєстрованих (перереєстрованих) в установленому порядку. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 березня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

4. Євдокимов Д.А. Адміністративне розслідування поліцейськими справ щодо водіїв транспортних засобів в міжнародному русі, не зареєстрованих (перереєстрованих) в установленому порядку. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали X міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Одеса, 30 березня 2018 р. – Одеса: ОДУВС, 2018. С. 117-118

5. Євдокимов Д.А. Повноваження поліцейських на стадії адміністративного розслідування справ про порушення строків тимчасового ввезення в Україну транспортних засобів з іноземною реєстрацією. Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку: Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Кривий ріг, 23 березня 2018 р. – Кривий ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2018. С. 31-34.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Євдокимов Д.А. Методичні рекомендації про забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти. Метод. рек. / В.В. Варивода, Д.А. Євдокимов, В.Г. Сюравич, О.М. Жук – Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. – 105 с.

2. Євдокимов Д.А. Методичні рекомендації про регламентацію порядку поведіння працівників патрульної поліції з громадянами під час реалізації

своїх повноважень у сфері безпеки дорожнього руху. Метод. рек. / С.С. Вітвіцький, Д.А. Євдокимов, Є.О. Пилипенко – Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2018. – 28 с.

3. Євдокимов Д.А. Пам'ятка патрульному поліцейському про терміни провадження по справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Метод. рек. / Д.А. Євдокимов, А.П. Сахно, А.В. Червінчук – Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2016. – 12 с.

Євдокимов Д.А. Правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення: історико-правовий аспект. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 березня 2019 року). – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 53–56

Євдокимов Д.А. Структура провадження у справах про адміністративні правопорушення: порівняльно-правовий аналіз. Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 квітня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 88-89.

Євдокимов Д.А. Адміністративне розслідування поліцейськими справ щодо водіїв транспортних засобів в міжнародному русі, не зареєстрованих (перереєстрованих) в установленому порядку. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 березня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

Євдокимов Д.А. Адміністративне розслідування поліцейськими справ щодо водіїв транспортних засобів в міжнародному русі, не зареєстрованих (перереєстрованих) в установленому порядку. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали X міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Одеса, 30 березня 2018 р. – Одеса: ОДУВС, 2018. С. 117-118

Євдокимов Д.А. Повноваження поліцейських на стадії адміністративного розслідування справ про порушення строків тимчасового ввезення в Україну транспортних засобів з іноземною реєстрацією. Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку: Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Кривий ріг, 23 березня 2018 р. – Кривий ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2018. С. 123-125

Євдокимов Д.А. Методичні рекомендації про забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти. Метод. рек. / В.В. Варивода, Д.А. Євдокимов, В.Г. Сюрвачик, О.М. Жук – Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. – 105 с.

Євдокимов Д.А. Методичні рекомендації про регламентацію порядку поведження працівників патрульної поліції з громадянами під час реалізації своїх повноважень у сфері безпеки дорожнього руху. Метод. рек. / С.С. Вітвіцький, Д.А. Євдокимов, Є.О. Пилипенко – Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2018. – 28 с.

Євдокимов Д.А. Пам'ятка патрульному поліцейському про терміни провадження по справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Метод. рек. / Д.А. Євдокимов, А.П. Сахно, А.В. Червінчук – Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2016. – 12 с.

3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення всіх видів занять.

Голова комісії

Богдан БИСТРИЦЬКИЙ

Члени комісії:

Ігор ПАСТУХ

Олексій ДРОЗД

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. Президента Науково-дослідного інституту публічного права,
доктор юридичних наук, доцент

Сергій КОРОЄД

14.02.2021 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження ад'юнкта Національної академії внутрішніх справ Євдокимова Дмитра Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції» у науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія в складі: в.о. президента Науково-дослідного інституту публічного права, доктора юридичних наук, доцента Короєда Сергія Олексійовича (голова комісії), завідувача аспірантури, доктора юридичних наук, доцента Сороки Лариси Володимирівни, завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової Ксенії Миколаївни, склала цей акт про те, що матеріали дисертації ад'юнкта Національної академії внутрішніх справ Євдокимова Дмитра Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції» (на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право») мають необхідний теоретичний, методологічний рівень, практичну значущість і використовуються в науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, зокрема для подальшого розроблення наукових питань щодо сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, а також у межах реалізації Інститутом теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Євдокимова Дмитра Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції» на здобуття

наукового ступеня доктора філософії вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Голова комісії:





Сергій КОРОЄД

Члени комісії:

Лариса СОРОКА

Ксенія КУРКОВА



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4. тел. 235 96 01, факс. 235 96 05. e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/674-1-15

„16” 05 2019 р.

АКТ

впровадження у практичну діяльність Інституту законодавства Верховної Ради України результатів дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії Євдокимова Дмитра Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді Національної академії внутрішніх справ, що наукові положення, розроблені здобувачем наукового ступеня доктора філософії Євдокимовим Дмитром Андрійовичем під час підготовки дисертації за спеціальністю 081 – Право на тему «Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції», які стосуються з'ясування сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції, можуть бути використані Інститутом законодавства Верховної Ради України у підготовці відповідних законопроектів, спрямованих на удосконалення законодавства та правозастосовної практики у цій сфері.

Заслужують на увагу розроблені Євдокимовим Дмитром Андрійовичем зміни та доповнення до чинного національного законодавства, зокрема:

– внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема, запропоновано, чітко вирішити питання про межі поширення презумпції невинуватості особи в адміністративно-правовій сфері.

– На законодавчому рівні запропоновано більш чітко та змістовно окреслити коло суб'єктів, що уповноважені проводити службові розслідування, адже невирішеність цього питання призводить не тільки до дублювання повноважень поліцейських, а й перешкоджає об'єктивному проведенню розслідування.

– Запропоновано доповнити Главу 18 «Основні положення» Кодексу України про адміністративні правопорушення статтю «Адміністративне розслідування». Наведена думка також обґрунтовується і тим, що адміністративне розслідування має подвійну юридичну природу, тобто є одночасно і стадією і етапом провадження в справах про адміністративні правопорушення, але завжди обов'язкове.

Наведені вище висновки та рекомендації Євдокимова Дмитра Андрійовича взяті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і

будуть враховуватись при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для відповідних Комітетів Верховної Ради України, з метою удосконалення адміністративного законодавства України.

Директор,
академік НАН України



О. Л. Копиленко