

8. Краткий юридический словарь-справочник для населения / [под ред. Р. Г. Глебова, М. А. Краснова]. – М., 1962. – 607 с.

9. Забалуева М. Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук / М. Ф. Забалуева. – М., 1987. – 183 с.

10. Варивода Н. В. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб / Н. В. Варивода // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 29. – 2005. – С. 336–340. – (Юридичні і політичні науки).

*Надійшла до редколегії 17.11.2009*

#### Анотації

Розглянуто адміністративну відповідальність за порушення правил дозвільної системи у сфері безпеки дорожнього руху. Визначено підстави та склад правопорушень; визначено напрямки удосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері.

Рассмотрена административная ответственность за нарушения правил разрешительной деятельности в сфере безопасности дорожного движения. Определены основания и состав правонарушений; определены направления усовершенствования действующего законодательства в указанной сфере.

Administrative liability for breaking rules of licensing activity in the sphere of traffic safety is researched. Grounds and corpus delicti, directions of legislation in force improvement in the mentioned sphere are determined.

---

УДК 342.9.03(477)

**О. М. ЯРМАК,**

*здобувач*

*Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*

---

### **ПРОТОКОЛ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ ТА ЗНАЧЕННЯ ЙОГО ПРАВИЛЬНОГО ОФОРМЛЕННЯ ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ**

---

У провадженні в справі про адміністративне правопорушення обставини здійснення адміністративної вини закріплюються у протоколі про адміністративне правопорушення (далі – протокол). Загальні положення щодо змісту протоколу, конкретного переліку осіб, уповноважених складати протоколи, містить Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Оскільки протокол є важливим процесуальним документом, який офіційно засвідчує факт неправомірних дій, за які передбачена адміністративна відповідальність, то він має бути оформлений належним чином, містити в собі всі дані, необхідні для своєчасного та об'єктивного вирішення питання про наявність у діях (бездіяльності) особи складу адміністративного проступку. Зважаючи на це, у статті головну увагу звернено на ті обов'язкові реквізити, які має містити протокол, на їх важливість для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення, а також наслідки, до яких може призвести їх недотримання.

**Мета** даної статті – визначити обов'язкові реквізити, які має містити протокол про

адміністративне правопорушення, та значення правильного оформлення протоколу в практичній діяльності при розгляді справ про адміністративні проступки.

З-поміж фахівців у галузі адміністративного права існує декілька точок зору щодо того, що являє собою протокол, свідчить він про початок стадії порушення справи про адміністративне правопорушення або про її закінчення. Наведемо декілька прикладів щодо цього. Так, Ю. П. Битяк вказує, що стадія порушення справи про адміністративне правопорушення полягає у складанні протоколу уповноваженою на те особою або представником громадської організації, а його наявність свідчить про те, що є підстави для порушення справи [1, с. 226]. На думку А. І. Миколенка, на стадії порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення відбувається не тільки порушення адміністративної справи, але й адміністративне розслідування, складається протокол, який уже містить формулу обвинувачення [2, с. 154].

Л. В. Коваль вважає, що протокол є початком провадження у справі про адміністративні правопорушення [3, с. 133]. М. І. Городиський та

В. А. Гуменюк зазначають, що процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є протокол, та не погоджуються з тим, що протокол – це документ про порушення адміністративної справи, а його складання – процесуальний момент порушення справи, вважаючи протокол скоріше звинувачувальним документом [4, с. 48]. З. С. Гладун, навпаки, стверджував, що про порушення справи про адміністративне правопорушення свідчить лише наявність протоколу про адміністративний проступок [5, с. 158]. Проте всі ці та інші автори єдині в тому, що протокол має складатися в обов'язковому порядку, крім випадків, прямо передбачених діючим законодавством (ст. 258 КУпАП).

Ми повністю погоджуємося з тією думкою, що протокол є підставою для провадження у справі про адміністративне правопорушення. Від того, чи правильно він складений, залежить своєчасність, правильність розгляду за суттю справи про адміністративне правопорушення та обґрунтованість застосування стягнення.

Питання щодо визначення вимог до протоколу у юридичній літературі майже не досліджувалося. Окрім того, воно занадто вузько виписане у діючому КУпАП. Зокрема, статтею 256 КУпАП передбачений перелік відомостей, які повинні міститися у протоколі: дата та місце його складання; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і сутність адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, то про це також зазначається в протоколі.

Усі вищевказані відомості можна розподілити на три групи.

*До першої групи* належать обставини, які характеризують адміністративне правопорушення. Так, у протоколі зазначають місце та час його вчинення, сутність адміністративного правопорушення. Особа, яка його складає, повинна ретельно з'ясувати характер правопорушення та правильно кваліфікувати дії винної особи. У протоколі мають бути зазначені обставини, які

свідчать про наявність адміністративного проступку та його характер.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них [3]. Тому у протоколі повинна бути зазначена конкретна стаття КУпАП або інший нормативний акт, який передбачає адміністративну відповідальність за вчинене правопорушення. Якщо одна і та ж сама особа вчинила декілька правопорушень та справа буде розглядатися одним органом, то у протоколі має бути зазначено всі нормативні акти, порушення яких допустила особа, і дії правопорушника слід кваліфікувати, згідно з ч. 2 ст. 36 КУпАП, за двома чи більше статтями КУпАП (іншого нормативного акта). Проте адміністративне стягнення у даному випадку буде накладене у межах санкції за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. У разі вилучення у правопорушника предметів, які незаконно здобуті, зберігаються, перевозяться або використовуються, у протоколі робиться відповідний запис.

*До другої групи* відомостей належать обставини, що характеризують особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. Вказані відомості мають суттєве значення, оскільки забезпечують індивідуалізацію адміністративної відповідальності, що відповідає вимогам ч. 2 ст. 61 Конституції України, яка передбачає, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Крім того, згідно з ч. 2 ст. 33 КУпАП передбачено, що при накладенні адміністративного стягнення має бути врахована особа порушника, майновий стан, обставини, які обтяжують та пом'якшують відповідальність.

У статті 256 КУпАП зазначено, що у протоколі мають бути вказані дані про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення), без конкретизації того, які саме дані про особу має містити протокол. З аналізу норм КУпАП випливає, що до відомостей про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, можна віднести: прізвище, ім'я, по батькові, вік, майновий стан, місце проживання та роботи право порушника, відомості про те, чи притягувалася вказана особа протягом року до адміністративної відповідальності.

Відповідно до п. 2.6. Інструкції з оформлення

матеріалів про адміністративне правопорушення, затвердженої наказом МВС України № 185 від 22 лютого 2001 р., при складанні протоколу у розділі відомостей про особу, яка вчинила правопорушення, зазначаються: повністю (без скорочень) її прізвище, ім'я та по батькові, число, місяць та рік народження, а також повна адреса місця народження, громадянство, найменування підприємства, організації чи установи, де особа працює або навчається, та її посада; середньомісячний заріток або інші доходи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення; кількість осіб, які перебувають на її утриманні, включаючи неповнолітніх дітей та інші категорії осіб, які не отримують пенсії та не мають власних доходів; фактичне місце проживання особи на час учинення правопорушення; якщо особа притягується до адміністративної відповідальності повторно протягом року, то зазначається число, місяць і рік скоєння правопорушення, повна назва органу, яким особа притягувалася до адміністративної відповідальності, стаття КУпАП та вид адміністративного стягнення; серія, номер паспорта, дата його видачі та найменування органу, що його видав, або аналогічні дані іншого документа, що засвідчує особу, або номер оператора, який здійснював перевірку особи за картотекою адресного бюро [6].

Частиною 1 ст. 632 проекту Кодексу про адміністративні проступки, порівняно з діючим КУпАП, деталізовано дані про особу, що має містити протокол про адміністративний проступок. Зокрема, протокол має містити такі відомості про фізичну особу: прізвище, ім'я, по батькові, дату та місце народження, громадянство, місце роботи і посаду, місячний заріток, місце проживання.

Оскільки суб'єктом адміністративної відповідальності, за проектом Кодексу про адміністративні проступки, може бути і юридична особа, то в протоколі про адміністративний проступок мають бути зазначені: назва юридичної особи, її фактична і юридична адреса, розрахунковий рахунок, ідентифікаційний код, дата та місце реєстрації, прізвище, ім'я, по батькові керівника юридичної особи, прізвище, ім'я та по батькові представника юридичної особи, в присутності якої складається протокол. Зазначено також, що протокол має містити обставини, які обтяжують чи пом'якшують відповідальність за адміністративний проступок.

Важливе значення має фіксація у протоколі точного віку винного, оскільки вказана обставина впливає на те, чи є особа, яка вчинила правопорушення, суб'єктом адміністративної відповідальності (згідно зі ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають лише особи, які на час учинення правопорушення досягли 16-річного віку. У разі учинення правопорушення особою у віці від 14 до 16 років відповідальність несуть батьки неповнолітніх за невиконання обов'язків щодо виховання дітей – ч. 3 ст. 184 КУпАП); на визначення органу, який має розглядати справу про адміністративне правопорушення (відповідно до ст. 221 КУпАП справи про правопорушення, вчинені неповнолітніми, розглядаються виключно судами), на можливість застосування до особи заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП, а також на сам порядок розгляду справ про адміністративне правопорушення (участь у розгляді справи законних представників особи, яка притягується до адміністративної відповідальності).

Слід зазначити також, що в тому разі, якщо правопорушення вчинене спільно декількома особами, з метою забезпечення індивідуалізації адміністративної відповідальності, протокол складають стосовно кожної особи. Однак при викладенні сутності вчиненого правопорушення зазначається, що правопорушення вчинене групою осіб та вказана обставина, відповідно до п. 4 ст. 35 КУпАП є обставиною, що обтяжує відповідальність за адміністративне правопорушення.

*До третьої групи належать відомості, що стосуються форми протоколу. У ньому зазначаються дата і місце складання, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол, прізвища свідків і потерпілих, якщо вони є. Вказані відомості мають важливе значення, оскільки, наприклад, відсутність відомостей про особу, яка склала протокол, робить його недійсним, бо не дозволяє визначити, чи мала вказана особа повноваження на його складання.*

Статтею 254 КУпАП передбачено, що протокол складає уповноважена на те посадова особа або представник громадської організації чи органу громадської самодіяльності. За ст. 255 КУпАП складати протоколи мають право: 1) посадові особи державних органів; 2) посадові особи органів місцевого самоврядування, 3) представники громадських організацій громадян та органів самоорганізації

населення; 4) позаштатні і громадські інспектори державних органів; 5) власники підприємств; 6) адміністрація підприємств.

Згідно зі ч. 1 ст. 631 проекту Кодексу про адміністративні проступки складати протокол про вчинення адміністративного проступку мають право уповноважені на те особи у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання ними службових обов'язків та в порядку, встановленому цим Кодексом.

Протокол обов'язково має бути підписаний особою, яка його склала, та особою, стосовно якої вказаний протокол складено. Якщо особа, яка вчинила правопорушення, відмовляється від підписання протоколу, то у протоколі про це робиться відповідний запис. За наявності свідків та потерпілих протокол також підписують вказані особи.

Особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, під час складання протоколу необхідно роз'яснити її права та обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, а також у протоколі мають також бути зазначені пояснення вказаної особи.

Частиною 3 ст. 256 КУпАП та ч. 3 ст. 632 проекту Кодексу про адміністративні проступки передбачено, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати не тільки пояснення, але й зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від підписання протоколу про адміністративне правопорушення

Статтею 256 КУпАП зазначено також, що протокол може містити й інші відомості, які необхідні для вирішення справи: про потерпілих та розмір заподіяної їм шкоди, про вилучення речей та документів.

Наведений у ст. 256 КУпАП перелік даних, які має містити протокол, не є вичерпним. Так, у протоколі про правопорушення, склад якого передбачений ст. 51-2 КУпАП, крім перелічених у ст. 256 КУпАП даних, також обов'язково мають бути зазначені: об'єкт правопорушення; дії, які є незаконними та стаття спеціального закону, яку вони порушують; суб'єкт права інтелектуальної власності, права якого порушені; документи, які це підтверджують; вимоги, які висуває суб'єкт права інтелектуальної власності щодо припинення правопорушення чи відшкодування завданих збитків; чи визнається суб'єкт права інтелектуальної власності потерпілим у результаті

вчинення правопорушення; особи (суб'єкти підприємницької, господарської діяльності), яким передано право на використання (створення, розповсюдження тощо) об'єкта права інтелектуальної власності [7]. Дане положення стосується також і статей 164-9, 51, 46-1 та інших статей КУпАП. У протоколах про правопорушення, вчинене неповнолітніми, зазначаються відомості про батьків або осіб, які їх замінюють.

КУпАП передбачено також прискорене провадження у справах про адміністративні правопорушення, особливістю якого є те, що протокол у подібних випадках не складається. Вичерпний перелік таких правопорушень передбачений ст. 258 КУпАП. Згідно з указаною статтею провадження може здійснюватися без складання протоколу за наявності не менше ніж трьох умов: 1) учинене правопорушення вважається незначним; 2) за його вчинення до винного може бути застосоване адміністративне стягнення у вигляді попередження та штрафу; 3) громадянин не заперечує проти застосування до нього адміністративного стягнення.

При цьому слід пам'ятати, що відсутність будь-якої з вищевказаних умов обов'язково тягне за собою складання протоколу.

Крім того, протокол про адміністративне правопорушення не складається у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою спеціальних технічних засобів, які мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису та які працюють в автоматичному режимі.

КУпАП не передбачені наслідки порушення особами, уповноваженими складати протоколи вимог щодо його змісту. Проте згідно з роз'ясненнями, які містяться у п. 17 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1992 р. № 8 «Про практику застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів», судді зобов'язані перевіряти правильність складання протоколу, наявність даних, що характеризують особу, зокрема чи притягувалася вона раніше до адміністративної відповідальності протягом року. У разі відсутності зазначених даних матеріал підлягає поверненню до органу внутрішніх справ для належного оформлення.

Вивчення судової практики розгляду справ про адміністративні правопорушення [7] свідчить про те, що недотримання вимог щодо змісту протоколу може призвести до порушення конституційних прав і свобод осіб, стосовно яких необґрунтовано складено протокол, якщо це потягло за собою безпідставне притягнення їх до адміністративної відповідальності; повернення справи на доопрацювання, що викликає тяганину в розгляді справи та порушує право особи на судовий захист упродовж розумного строку, гарантоване п. 1 ч. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод [8]; помилкового притягнення до адміністративної відповідальності після закінчення строків накладення адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП).

З-поміж негативних наслідків визначаються також такі, що тягнуть за собою закриття провадження у справі: за відсутністю події та складу правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП) та через складання протоколу не уповноваженими на те особами; у зв'язку із закінченням на час розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення (п. 7 ч. 1 ст. 247

КУпАП); у зв'язку зі складенням протоколу стосовно особи, яка на момент учинення правопорушення не досягла 16-річного віку (п. 2 ч. 1 ст. 247 КУпАП).

Порушення вимог щодо змісту протоколу також призводять до неможливості дотримання закріпленого у ст. 33 КУпАП принципу індивідуалізації стягнення; застосування адміністративного стягнення, яке не може бути застосоване до певної категорії осіб, що вчинили правопорушення.

Таким чином, реалізація завдань КУпАП, тобто забезпечення охорони прав і свобод громадян, власності, сприяння запобіганню правопорушенням та вихованню громадян щодо неухильного дотримання Конституції і законів України, недопустимості порушення прав інших громадян, сумлінного виконання своїх обов'язків та відповідальності перед суспільством можлива лише за умови складання протоколу про адміністративне правопорушення уповноваженими на те особами, з дотриманням усіх вимог щодо його форми та змісту.

#### Література

1. Адміністративне право України : підручник / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
2. Миколенко А. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність в Україні / А. І. Миколенко. – Х. : Одісей, 2006. – 351 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій / Л. В. Коваль – К. : Основа, 1994. – 154 с.
5. Застосування судами законодавства у справах про адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності (ст.ст. 51-2, 164-9 КУпАП) // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 4 (68). – С. 24–32; Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 5 (69). – С. 20–34.
6. Про практику застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 черв. 1992 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
7. Городиський М. І. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / М. І. Городиський, В. А. Гуменюк. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1978. – 78 с.
8. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення : затверджена наказом МВС України від 22 лют. 2001 р. № 185 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 582.

*Надійшла до редколегії 27.10.2009*

#### Анотації

Досліджено важливість правильного оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, зокрема дотримання його форми і змісту як запоруки невідворотності адміністративного стягнення.

Исследована важность правильного оформления протокола об административном правонарушении, в частности соблюдения его формы и содержания как залога необратимости административного наказания.

Importance of correct execution of administrative offence record, particularly, observance of its form and content, as a guarantee of administrative punishment irreversibility is researched.