

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Завальний Михайло Володимирович**

**УДК 351.745**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРОВАДЖЕННЯ,  
ЩО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

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

**Автореферат**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2008**

*Дисертацією є рукопис*

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ,  
Міністерство внутрішніх справ України

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор,  
академік АПрН України  
**Бандурка Олександр Маркович,**  
Київський міжнародний університет, радник-наставник.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Матюхіна Наталія Петрівна,**  
Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого,  
професор кафедри адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент  
**Константинов Сергій Федорович,**  
Київський національний університет внутрішніх справ, начальник  
кафедри адміністративної діяльності.

Захист відбудеться «20» грудня 2008 року о 10:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50 річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50 річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «19» листопада 2008 року.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**О.П. Рябченко**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сучасний етап соціально-економічного розвитку України, реформування всього механізму державного управління неминуче пов'язані з активізацією діяльності інститутів представницької та виконавчої влади щодо правового регулювання суспільних відносин, нормативне регулювання яких потребує подальшого вдосконалення.

Новий соціально-політичний статус України, її прагнення до будівництва правової держави не можливе без докорінних змін у вітчизняному законодавстві, переосмислення змісту та ролі права у суспільстві. Змінюється місце та роль держави в житті українського суспільства, доктрина взаємовідносин держави та особистості, визнані та охоронювані державою цінності.

Традиційна недооцінка небезпеки адміністративних правопорушень, спрямування зусиль лише на протидію злочинності послаблює не лише існуючий адміністративно-правовий режим як одну з суттєвих складових правопорядку, але й не найкращим чином відбивається на криміногенній обстановці в країні.

Адміністративна юрисдикція не є новою проблемою для науки адміністративного права. Значний внесок у розробку даної проблеми внесли Д.Н. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.І. Веремєєнко, І.А. Галаган, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, В.В. Зуй, В.І. Жулев, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, Ф.Е. Колонтаєвський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константінов, О.П. Коренєв, Б.М. Лазарєв, Д.М. Лук'янець, А.Є. Лунєв, Н.П. Матюхіна, В.І. Олефір, Л.Л. Попов, О.І. Остапенко, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгін, А.В. Серьогін, В.Д. Сорокін, М.С. Студеникіна, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа, О.П. Шергін, А.Ю. Якимов, О.М. Якуба та ін. Численні дослідження присвячені аналізу загальних проблем адміністративної юрисдикції, характеристиці адміністративних правопорушень та провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам внутрішніх справ. Однак більшість досліджень проведено до оновлення адміністративного законодавства, до вступу в дію Конституції України й не зачіпають проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ на сучасному етапі.

За минулі роки значно змінилася нормативно-правова база, відбулися серйозні зміни в структурі й організації діяльності органів внутрішніх справ, що потребує нових підходів до змісту адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності, її регламентації, яка розглядається в даному дослідженні як у теоретичному, так і в практичному аспектах.

Вивчення чинного адміністративного законодавства, практики його застосування, організації адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності міліції показує, що багато нормативно-правових норм та адміністративна практика не відповідають вимогам сьогодення, правовій реформі. На цей час залишається невирішеною низка проблем адміністративно-юрисдикційної

діяльності органів внутрішніх справ.

Вбачається, що розробка концепції вдосконалення адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності міліції, з'ясування її змісту та елементів, аналіз проблем її практичної реалізації дозволять науково обґрунтувати можливі шляхи вдосконалення нормативної основи адміністративно-юрисдикційної діяльності заради забезпечення правопорядку й законності, окреслити конкретні напрямки подальшого розвитку законодавства України про адміністративні правопорушення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано в межах планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п.п. 8, 14 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004–2009 років, затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р.) і Харківського національного університету внутрішніх справ (п. 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є удосконалення правового регулювання адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ та практики його реалізації.

Для досягнення поставленої мети в роботі поставлені такі завдання:

- охарактеризувати теоретичні і практичні проблеми, що пов'язані з діяльністю органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції;
- уточнити сутність загального поняття адміністративної юрисдикції;
- виокремити адміністративно-деліктне провадження зі структури адміністративно-деліктного процесу як елементу адміністративно-деліктного права;
- визначити місце органів внутрішніх справ серед суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикційної діяльності;
- охарактеризувати практику застосування чинного адміністративного законодавства органами внутрішніх справ під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- виявити проблеми нормативного регулювання правозастосування на кожному етапі стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, запропонувати шляхи їх вирішення;
- надати конкретні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ та практики його реалізації.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

*Предметом* дослідження є адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами

внутрішніх справ.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Роботу виконано на основі системного підходу із застосуванням діалектичного методу пізнання в нерозривній єдності з логічними, історичними, порівняльно-правовими методами наукового пізнання. Як загальнонауковий метод використовується системний підхід, який дозволив окреслити проблемні питання адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (п.п. 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Для визначення сутності та змісту адміністративно-деліктного провадження використано метод порівняння, абстрагування, аналізу та синтезу (п. 1.2). Структурно-логічний, порівняльно-правовий та класифікаційний методи дозволили дослідити питання структури адміністративно-деліктного провадження (п. 1.2); системи компетентних органів та їх оптимізації (п. 2.1). Компаративний метод складає основу формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють адміністративно-деліктне провадження.

Теоретичну основу складають наукові праці в галузі теорії держави і права, конституційного та адміністративного права, державного управління, кримінології, цивільного й кримінального процесу, що стосуються теорії та практики застосування юридичної, зокрема, адміністративної відповідальності за вчинення протиправних діянь.

Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертаційне дослідження є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ, проведеним на основі оновленого адміністративно-деліктного законодавства.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, які запропоновані особисто здобувачем і виносяться на захист. Основні з них такі:

- дістало подальшого розвитку положення щодо місця адміністративно-деліктного провадження у структурі адміністративного процесу як сукупності нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб, направлених на реалізацію адміністративної відповідальності за порушення норм права;

- вперше запропоновано виокремити адміністративно-деліктне провадження зі структури адміністративно-деліктного процесу як елементу адміністративно-деліктного права на підставі того, що поняття адміністративно-деліктного провадження ширше, ніж поняття провадження в

справах про адміністративні правопорушення, оскільки його окремі процесуальні дії виходять за межі провадження в справах про адміністративні правопорушення;

- удосконалено класифікацію адміністративно-деліктних проваджень за такими критеріями: процесуальні підстави провадження; механізм виникнення адміністративного провадження; кратність розгляду справи; характер і ступінь фактичної сторони адміністративного проступку та пов'язану з цим складність юрисдикційної процедури; суб'єкт адміністративно-деліктного провадження;

- дістало подальшого обґрунтування необхідність розмежування понять «суб'єкта» та «учасника» провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- у новому аспекті визначено особливості адміністративно-деліктної діяльності міліції, її завдань, змісту та підстав, з урахуванням виділення спеціалізації певних категорій працівників ОВС щодо боротьби з відповідними видами адміністративних правопорушень;

- удосконалено поняття адміністративно-деліктного провадження, процесуальні принципи, правовий статус його учасників, а також порядок здійснення окремих процесуальних дій на всіх його стадіях;

- сформульовано ряд пропозицій та рекомендацій до нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення як організаційної, так і процесуальної діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення адміністративно-деліктного провадження.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого вирішення адміністративно-правових проблем діяльності органів внутрішніх справ, визначення шляхів удосконалення її правового регулювання;

- у правотворчості – у результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про міліцію», відомчих нормативно-правових актів МВС України;

- у правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити організацію діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- у навчальному процесі матеріали дисертації можуть бути використані при написанні підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій; під час викладання дисциплін «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна діяльність ОВС» та інших спецкурсів, а також у процесі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців юридичного профілю у вищих навчальних закладах.

**Апробація результатів дисертації.** Теоретичні висновки, практичні рекомендації, наукові положення, які містяться в роботі доповідалися на засіданнях кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ, на п'яти науково-практичних конференціях: «Права громадян, правоохоронна та правозастосовна діяльність у Росії та Україні: стан та перспективи розвитку» (Белгород, 2003), «Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення» (Сімферополь, 2006), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2003, 2004, 2005 рр.).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладені у чотирьох наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, а також у п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** зумовлена метою та завданнями дослідження і складається зі вступу, двох розділів, які містять у собі сім підрозділів, висновків та списку використаної джерел. Загальний обсяг дисертації становить 205 сторінок. Список використаних джерел складається із 204 найменування і займає 19 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обгрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з планами та програмами наукової діяльності, окреслено мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, апробації результатів дисертації та публікації.

**Розділ 1 «Загальноправова характеристика адміністративно-деліктного провадження»** містить три підрозділи. У підрозділі 1.1 «Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі» охарактеризовано зміст та сутність понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», а також проведено між ними розмежування.

Окрему увагу у підрозділі приділено уточненню видів адміністративних проваджень, із сукупності яких дисертантом виділено групу юрисдикційних адміністративних проваджень. У процесі вивчення даного виду адміністративних проваджень, у роботі проаналізовано основні точки зору щодо їх сутності, призначення та особливостей. Поряд з цим, автор зупиняється також і на дослідженні правової природи «провадження у справах про адміністративні правопорушення».

Здійснено аналіз і таких категорій як «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність», «адміністративно-деліктна юрисдикція» та «адміністративно-каральна юрисдикція». Зроблено висновок, що адміністративно-деліктна юрисдикція, виступаючи складовим елементом адміністративної юрисдикції, являє собою сукупність нормативно

встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку.

У підрозділі 1.2 «Сутність та зміст адміністративно-деліктного провадження» проаналізовано точки зору вчених-адміністративістів щодо розуміння змісту категорії «адміністративно-деліктне провадження». Наголошується, що даний термін, частіше за все, розглядається як результат виокремлення нових галузей та підгалузей (інститутів) вітчизняного права, таких як адміністративно-деліктне право (регулює суспільні відносини, що виникають з приводу притягнення особи до адміністративної відповідальності) та адміністративно-деліктний процес (регулює відносини, які виникають у процесі притягнення осіб до адміністративної відповідальності).

Визначено структуру адміністративно-деліктного процесу, який, на думку автора, складається з адміністративно-деліктних проваджень, одним з яких є провадження в справах про адміністративні проступки. Поряд з цим, у підрозділі наголошується також і на можливості виділення у межах провадження в справах про адміністративні проступки інших видів адміністративно-деліктних проваджень, наприклад, провадження по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень.

У роботі проаналізовано існуючі на сьогодні у науці підходи до класифікації адміністративно-деліктних проваджень. На підставі проведених досліджень здобувач пропонує усю сукупність адміністративно-деліктних проваджень класифікувати залежно від: а) процесуальних підстав провадження; б) механізму виникнення адміністративного провадження; в) кратності розгляду справи; г) характеру і ступеню фактичної сторони адміністративного проступку та пов'язаної з цим складності юрисдикційної процедури; д) суб'єктів адміністративно-деліктного провадження.

Зроблено висновок про необхідність виділення у структурі адміністративно-деліктного провадження адміністративно-процесуальних стадій. Дисертант виділяє ряд критеріїв, які на його думку, дозволяють розмежовувати окремі стадії у межах адміністративно-деліктного провадження. Запропоноване авторське визначення поняття «стадія адміністративно-деліктного процесу», під якою розуміється порівняно самостійна частина послідовно здійснюваних процесуальних дій, яка поряд із загальними завданнями провадження має властиві лише їй завдання й особливості, що визначають її зміст і процесуальне призначення..

У підрозділі 1.3 «Учасники адміністративно-деліктного провадження» розглянуто систему осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, з'ясовано сутність та зміст термінів «суб'єкт провадження» та «учасник провадження», проведено між ними



розмежування.

Зазначено, що залежно від ролі й призначення, змісту й обсягу повноважень, форм і методів участі органів (посадових осіб) і громадян, учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, останні необхідно об'єднати в чотири групи. Зокрема, до першої групи запропоновано ввести компетентних органів й посадових осіб, тобто тих суб'єктів, які наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що впливають на результат справи, до другої – осіб, що мають безпосередні інтереси у справі (особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий і його законний представник), до третьої – осіб й органи, що сприяють здійсненню провадження (свідки, експерти, перекладачі), до четвертої – інших осіб й органи, які сприяють виконанню постанови в справі, профілактиці адміністративних правопорушень (громадські організації, трудові колективи, адміністрації підприємств, установ, організацій тощо).

Проаналізовано правовий статус особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, зокрема, досліджено її права та обов'язки. Зроблено висновок про необхідність доповнення КУпАП рядом положень, які б закріпили право особи, яка притягається до відповідальності, знати у чому вона обвинувачується.

Досліджено правовий статус потерпілого, проаналізовано проблему визнання організацій потерпілими особами. Окремо здобувач зупиняється на питанні про необхідність удосконалення механізму відшкодування потерпілому заподіяної майнової шкоди.

Окремо з'ясовано правовий статус захисника та порядок залучення його до участі у справах про адміністративні правопорушення. Наголошується на необхідності узгодження відповідних положень КУпАП з положенням Конституції України, що є необхідним кроком гарантування права особи на захист. Зокрема, запропоновано запозичити з цивільного процесуального законодавства інститут представництва і закріпити в КУпАП право особи запросити для участі в провадженні як представника своїх інтересів будь-якого громадянина, незалежно від його освіти та кваліфікації. Поряд з цим, наголошено на необхідності забезпечення участі захисника у справі з моменту складення протоколу про адміністративне правопорушення або затримання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Окремо проаналізовано правове положення та особливості участі у адміністративно-деліктному провадженні свідків, понятих, експертів та перекладачів. Підкреслено необхідність та зроблено конкретні пропозиції щодо удосконалення відповідних положень КУпАП, спрямованих на посилення правового статусу зазначених учасників провадження.

**Розділ 2. Елементи механізму здійснення адміністративно-деліктного провадження в органах внутрішніх справ** містить чотири підрозділи. У підрозділі 2.1 «*Органи внутрішніх справ як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження*» проаналізовано два центральних питання

– система органів адміністративно-деліктної юрисдикції та напрямки її удосконалення, а також місце та роль органів внутрішніх справ в системі суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції України.

В дисертації проаналізовано систему суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, проведено їх групування залежно від таких критеріїв як: правова природа утворення, цілі утворення, структура повноважень, порядок ухвалення рішень.

Окрему увагу приділено з'ясуванню правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктного провадження, які визначені у ст. 213 КУпАП. Так, зокрема, досліджено особливості участі у справах про адміністративні правопорушення адміністративних комісій та органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських виконавчих комітетів). Поряд з цим, також звертається увага на можливість виконання функцій суб'єкта адміністративної юрисдикції і сільським головою одноособово, що повинне отримати відповідне закріплення у КУпАП.

Вивчено правові підстави участі у справах про адміністративні правопорушення районних (міських) судів (суддів), органів виконавчої влади.

Зважаючи на розгалужену систему суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, у підрозділі визначено перспективи її реформування. Проаналізовано точки зору щодо зменшення кількості суб'єктів адміністративної юрисдикції і, як наслідок, запропоновано формувати їх систему на основі функціонального й міжгалузевого принципів (це стосується наглядово-контрольних спеціалізованих галузевих органів) з широким діапазоном дій, які могли б охопити всі питання як комплексно, так і окремо, а галузевий принцип використовувати при формуванні внутрішньоструктурних підрозділів.

Акцентовано увагу на необхідності суттєвої зміни правового статусу адміністративних комісій як суб'єктів адміністративної юрисдикції. Крім цього вивчено питання щодо звуження адміністративно-юрисдикційних повноважень окремих органів виконавчої влади та можливість (доцільність) передачі таких повноважень до судів загальної юрисдикції.

Вагоме місце у роботі відводиться дослідженню місця та ролі органів внутрішніх справ як суб'єкту адміністративно-деліктного провадження, під час якого, зокрема, проаналізовано показники адміністративно-юрисдикційної діяльності їх окремих служб та підрозділів.

Визначено правові підстави, завдання та напрямки здійснення органами внутрішніх справ адміністративно-юрисдикційної діяльності. Визначено коло посадових осіб органів внутрішніх справ, яких наділено правом складати протоколи про адміністративні правопорушення та приймати по ним рішення.

Поміж іншим, дисертантом проаналізовано також і питання виконання органами внутрішніх справ України окремих адміністративних стягнень, зокрема, адміністративного видворення іноземців за межі України.

У підрозділі 2.2 «Порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування органами внутрішніх справ» досліджено особливості порушення працівниками органів внутрішніх справ справи про адміністративне правопорушення та порядок її адміністративного розслідування. Робиться висновок, що в межах даної стадії працівник органів внутрішніх справ вчиняє ряд процесуальних дій (встановлення обставин справи, їх закріплення (фіксація), кваліфікація), які свідчать про здійснення ним розслідування адміністративного правопорушення.

Наголошено на необхідності подальшого вдосконалення процедур адміністративного розслідування, зокрема, запропоновано більш досконало визначити правовий статус учасників адміністративного розслідування, конкретизувати його строки. Так, дисертант пропонує закріпити єдиний строк адміністративного розслідування, який має дорівнювати 10 діб з дня отримання компетентним органом (посадовою особою) повідомлення чи заяви про правопорушення. У підрозділі запропоновано введення і закріплення у законодавстві також і інших процесуальних строків.

Досліджено питання представлення та оцінки доказів на стадії адміністративного розслідування. Здобувач виділяє ряд ознак, яким мають відповідати докази, визначає види джерел доказів та засобів їх одержання, пропонує запровадження правової регламентації засобів збирання й фіксації доказів. Обґрунтовано висновок про те, що стадія порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування складається з наступних частин (етапів): 1) порушення адміністративної справи; 2) встановлення фактичних обставин справи; 3) процесуальне оформлення результатів розслідування; 4) направлення матеріалів справи за підвідомчістю. Okремо проаналізовано дії суб'єктів адміністративної юрисдикції у межах кожного з названих етапів, висловлено пропозиції, спрямовані на усунення прогалин у законодавстві.

У підрозділі 2.3 «Розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення по ній постанови» визначено, що розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення по ній постанови є центральною стадією адміністративно-деліктного провадження. Наголошено, що дана стадія має у своїй структурі три етапи: підготовку справи до розгляду, власне розгляд справи і винесення постанови у справі.

Досліджено зміст та особливості процесу підготовки справи до розгляду, де з'ясовується які питання на даному етапі провадження мають бути вирішені працівниками органів внутрішніх справ. Звернено увагу на ситуації, пов'язаній із випадками неналежного складання протоколів про адміністративні правопорушення. На підставі проведеного аналізу здійснено висновок про необхідність доповнення КУпАП положенням, яке б дозволяло суб'єкту адміністративної юрисдикції винесення окремої постанови (ухвали) про направлення неналежно оформлених

матеріалів справи про адміністративне правопорушення суб'єкту адміністративного розслідування.

Проаналізовано сучасний порядок сповіщення осіб, які беруть участь у справі про адміністративне правопорушення, про час і місце розгляду справи. Визначено необхідність нормативного закріплення положення про те, що сповіщення оформлюється у письмовому вигляді та вручається під розписку чи надсилається з обов'язковим повідомленням про час його отримання.

Висловлено пропозиції щодо вдосконалення порядку та умов виклику свідків для участі у розгляді справи.

В підрозділі охарактеризовано етап розгляду справи суб'єктом адміністративної юрисдикції. Наголошено на тому, що КУпАП лише в загальних рисах, порівняно з кримінально-процесуальним законодавством, регулює сам процес розгляду справ про адміністративні правопорушення. На думку здобувача, необхідно закріпити більш докладний процесуальний порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, у зв'язку з чим запропоновано внести зміни до ряду статей КУпАП.

Наголошено, що заключним етапом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення є винесення рішення у справі й доведення його до відома зацікавленим особам. Проаналізовано відповідні процесуальні положення, на підставі чого робиться висновок про існування окремих видів постанов у справах про адміністративні правопорушення. Сформульовано пропозицію про необхідність роз'яснення особам щодо яких винесено постанову в справі про адміністративне правопорушення, їх прав та обов'язків, які впливають з неї.

*У підрозділі 2.4 «Особливості перегляду справи та виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення органами внутрішніх справ» досліджено діяльність органів внутрішніх справ на стадіях перегляду справи про адміністративні правопорушення та виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення*

Перегляд справи про адміністративне правопорушення визначено наступною стадією адміністративно-деліктного провадження, у межах якої відбувається оскарження (опротестування) прийнятого рішення. Досліджено порядок отримання (реєстрації) та розгляду органами внутрішніх справ скарг на рішення у справі про адміністративне правопорушення. Проаналізовано ряд законодавчих та підзаконних нормативних актів, якими урегульовано порядок розгляду органами внутрішніх справ скарг, у тому числі і тих, які стосуються оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.

У підрозділі приділено увагу вивченню також і двох можливих варіантів оскарження постанови посадової особи органів внутрішніх справ по справі про адміністративне правопорушення: адміністративному (вищестоящій посадовій особі) та судовому. Окремо

розглянено особливості опротестування прокурором постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Визначено порядок розгляду скарги (протесту) суб'єктом, якому надано право перевіряти законність дій та рішень суб'єкта адміністративної юрисдикції, а також види рішень, які може бути прийнято за результатами розгляду скарги (протесту). Висловлено деякі пропозиції щодо удосконалення процедури перегляду справи про адміністративне правопорушення.

Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення розглядається у якості останньої стадії адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ. На основі аналізу чинного законодавства й існуючих щодо цього питання думок вчених-адміністративістів, здобувач робить висновок про необхідність виділення таких основних етапів виконавчого провадження: 1) вступ постанови про накладення адміністративного стягнення в законну силу (набрання постановою чинності); 2) звернення постанови до виконання; 3) безпосереднє (реальне) виконання постанови; 4) завершення виконавчого провадження. Поряд з цим, у підрозділі наголошено також і на існуванні факультативних етапів цієї стадії адміністративно-деліктного провадження.

Висловлено конкретні пропозиції до чинного законодавства. Так, зокрема, запропоновано: введення у законодавство про адміністративні правопорушення норми про вступ у законну силу постанови про накладення адміністративного стягнення після закінчення 10-денного строку на її оскарження, якщо вона не була оскаржена або опротестована; конкретизувати на законодавчому рівні термін «звернення до виконання постанови про накладення адміністративного стягнення»; посилити контроль за виконанням накладених органами внутрішніх справ адміністративних стягнень.

Докладно досліджується такий етап виконавчого провадження як його завершення, висловлено рекомендації спрямовані на вдосконалення процедурних елементів останнього.

На закінчення підрозділу дисертаційного дослідження автором окремо проаналізовано особливості участі органів внутрішніх справ у здійсненні виконавчого провадження.

## **ВИСНОВКИ**

В результаті проведеної роботи, виконаної на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення чисельних наукових праць у різних галузях юриспруденції, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення завдань дисертаційного дослідження. Основні з них такі:

1. Удосконалено визначення таких понять, як «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративно-деліктний процес», «адміністративно-деліктне провадження».

Зокрема: 1) адміністративний процес визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління; 2) адміністративне провадження як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета; 3) адміністративну юрисдикцію як сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням індивідуальних адміністративних справ (спорів); 4) адміністративно-деліктну юрисдикцію як сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку; 5) адміністративно-деліктний процес як підгалузь адміністративно-деліктного права, яка регулює процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності за порушення норм права; 6) провадження в справах про адміністративні правопорушення як сукупність нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб направлених на виявлення факту адміністративного проступку, порушення за ним справи та вирішення її у відповідності з законом; 7) адміністративно-деліктне провадження як сукупність нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб, направлених на реалізацію адміністративної відповідальності за порушення норм права.

2. На підставі аналізу ознак і елементів адміністративно-юрисдикційного органу, формулюється його наступне визначення – це орган або його посадова особа, які спеціально уповноважені на здійснення у межах своєї компетенції адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто основаної на законі і врегульованої ним примусової діяльності щодо вирішення конкретних справ у сфері управління і застосування в зв'язку з цим заходів адміністративного примусу шляхом прийняття спеціального юрисдикційного акту (постанови, рішення, наказу).

3. Дослідження системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції та виокремлення її недоліків, дало змогу запропонувати окремі шляхи її удосконалення, серед яких: звуження кола суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції; усунення дублювання тотожних примусових повноважень різних органів; розширення адміністративно-юрисдикційних повноважень суду та інших спеціалізованих органів з тим, щоб поступово відійти від суто каральної до «сервісно-обслуговуючої» системи адміністративно-примусових органів, тим самим посилити ділову компетентність, ефективність, оперативність, безкомпромісність діяльності відповідних органів і, врешті-решт, піднести принцип справедливості у здійсненні адміністративно-примусової діяльності в Україні на більш високий рівень.

4. В якості напрямків удосконалення організації адміністративно-юрисдикційної діяльності

органів внутрішніх справ вказується на такі.

По-перше, необхідно чітко визначити компетенцію органів внутрішніх справ щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення та прийняття по них рішень. Перш за все має бути усунено часткове співпадання предметної підвідомчості справ органам внутрішніх справ і іншим органам адміністративної юрисдикції.

По-друге, слід нормативно встановити механізм розподілу повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення між посадовими особами органів внутрішніх справ різних рівнів (вища, середня, нижча управлінська ланка) в ієрархічній структурі конкретного суб'єкта. Мається на увазі врегулювання можливості передачі справи про адміністративне правопорушення від нижчої посадової особи вищій для застосування більш суворого стягнення у випадках, коли це необхідно за матеріалами справи.

5. З метою підвищення ефективності норм, що регламентують провадження в справах про адміністративні правопорушення, доречно було б доповнити і змінити редакцію окремих норм КУпАП, зокрема таких: норму статті 271 КУпАП, закріпивши положення про те, що захисник має право брати участь у провадженні з моменту складення протоколу про адміністративне затримання або адміністративне правопорушення; доповнити ст. 271 КУпАП, де передбачити цілі участі захисника, чітко визначити, ким є захисник в адміністративно-деліктному процесі: чи захисником інтересів особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, чи лише представником такої особи; визначити у ст.271 КУпАП перелік справ, де обов'язкова участь захисника (до таких справ можна віднести справи неповнолітніх, іноземних громадян, осіб, які є психічно хворими й не спроможні самотійно захищати свої права і свободи, а також справи, де необхідно захищати права власності, де передбачено стягнення, адміністративний арешт тощо); закріпити більш докладний процесуальний порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення у статті 279 КУпАП; доповнити ст. 276 КУпАП нормою, яка передбачала б можливість обрання місця розгляду справи про адміністративне правопорушення особою, яка притягується до адміністративної відповідальності; закріпити в ст. 277 КУпАП норму, відповідно до якої справа про адміністративне правопорушення розглядається у 15-денний строк з дня надходження та реєстрації органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

6. Обґрунтовано необхідність доповнення КУпАП наступними новими статтями: щодо можливості винесення окремої постанови (ухвали) про направлення неналежно оформлених матеріалів справи про адміністративне правопорушення суб'єкту адміністративного розслідування; щодо визначення випадків, в яких допускається виклик свідків для участі в розгляді справи; про закріплення процедури оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення прокурором; про процесуальний порядок призначення експертизи та визначення

статусу експерта; про вступ постанови в законну силу; про наділення ОВС повноваженнями щодо виконання постанов про оплатне вилучення та конфіскацію окремих предметів дозвільної системи тощо.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:**

1. Завальний М.В. Класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – №26. - X., 2004. – С.135-139.
2. Завальний М.В. Порушення справи про адміністративне правопорушення як етап адміністративного розслідування // Право і безпека. – 2006. – Е.5. – №4. – С. 45-48.
3. Завальний М.В. Строки адміністративного розслідування // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наукових праць. №4 – Донецьк, 2007. – С. 99-106.
4. Завальний М.В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі // Форум права. – 2008. - №1. – С.140-146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zmvvar.pdf>
5. Завальний М.В. Процесуальне оформлення результатів адміністративного розслідування // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. Випуск 7-й – Харків, 2005. – С. 69-72.
6. Завальний М.В. Соотношение понятий административная юстиция и административная юрисдикция // Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития: Материалы международной научно-практической конференции адъюнктов, аспирантов и магистров. Выпуск 2. – Белгород: ОНиРИО БелЮИ МВД России, 2003. – С. 24-28.
7. Завальний М.В. Зміст і види адміністративних спорів // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. - Харків, 2003. – с. 64-66
8. Завальний М.В. Принципи адміністративно-юрисдикційного провадження: вимоги сьогодення // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. - Харків, 2004 - С. 40-44
9. Завальний М.В. Місце та роль органів внутрішніх справ в системі суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції України // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення (7-8 грудня 2006 року, мм. Сімферополь-Ялта, Кримський юридичний інститут ХНУВС). – С. 96-100.

### **АНОТАЦІЇ**

**Завальний М.В.** Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ. – *Рукопис.*



Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, 2008.

Дисертацію присвячено теоретичним і практичним питанням здійснення органами внутрішніх справ адміністративно-деліктного провадження. З'ясовується сутність та співвідношення понять «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність», «адміністративно-деліктна юрисдикція» та «адміністративно-каральна юрисдикція». Здійснюється аналіз та дається загальна характеристика адміністративно-деліктного провадження, вивчаються його стадії.

Розглядається система осіб, які беруть участь у адміністративно-деліктному провадженні, здійснюється з'ясування сутності та змісту термінів «суб'єкт провадження» та «учасник провадження». Аналізується правовий статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, законного представника, захисника, свідка, понятого, експерта та перекладача. Досліджується місце та роль органів внутрішніх справ в системі суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції України. Розглядається ряд важливих науково-практичних питань, пов'язаних з особливостями участі органів внутрішніх справ в окремих стадіях адміністративно-деліктного провадження. Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення окремих положень чинних нормативних актів.

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, адміністративно-деліктне провадження, стадія, адміністративне правопорушення, суб'єкт провадження, органи внутрішніх справ.

**Завальний М.В.** Административно-деликтное производство, осуществляемое органами внутренних дел. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, 2008.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим вопросам осуществления органами внутренних дел административно-деликтного производства.

Определена сущность и соотношение понятий «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность», «административно-деликтная юрисдикция» и «административно-карательная юрисдикция». Делается вывод о существовании административно-деликтного процесса – подотрасли административно-деликтного права, которая регулирует процессуальный порядок реализации административной ответственности за нарушение норм права. Составным элементом административно-деликтного процесса называется административно-деликтное производство.

Осуществлен анализ и дается общая характеристика административно-деликтного

производства, изучаются существующие в науке подходы к классификации административно-деликтных производств. Исследуются стадии данного вида производства: стадия возбуждения дела об административном правонарушении и его административное расследование; стадия рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесение решения по делу; стадия обжалования (опротестования) постановления по делу; стадия исполнения постановления о наложении административного взыскания.

Рассмотрена система лиц, которые принимают участие в административно-деликтном производстве, осуществляется выяснение сущности и содержания терминов «субъект производства» и «участник производства». Предлагается проведение группирования участников административно-деликтного производства в зависимости от их процессуальных ролей в нем. Анализируется правовой статус лица, которое привлекается к административной ответственности, потерпевшего, законного представителя, защитника, свидетеля, понятого, эксперта и переводчика. Высказываются предложения касательно усовершенствования соответствующих положений КУпАП, направленных на усиление правового статуса указанных участников производства.

Проанализирована система субъектов административно-деликтной юрисдикции, проводится их группирование в зависимости от ряда критериев (правовой природы образования, целей образования, структуры полномочий, порядка принятия решений). Принимая во внимание разветвленную систему субъектов административно-деликтной юрисдикции, выясняются перспективы ее реформирования.

Определено место и роль органов внутренних дел в системе субъектов административно-деликтной юрисдикции Украины, в частности, определяются правовые основания, задания и направления осуществления органами внутренних дел административно-юрисдикционной деятельности.

Рассмотрен ряд важных научно-практических вопросов, связанных с особенностями участия органов внутренних дел в отдельных стадиях административно-деликтного производства. Высказываются предложения касательно усовершенствования отдельных положений действующих нормативных актов.

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, административно-деликтное производство, стадия, административное правонарушение, субъект производства, органы внутренних дел.

**Zavalnyi M.V.** Administrative-delictual procedure conducted by organs of internal affairs. – *Manuscript.*

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.05 – labor law; social guarantee law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2008.

Dissertation is devoted to the theoretical and practical issues of administrative-delictual procedure conducted by organs of internal affairs. The work examines essence and correlation of the following notions: “administrative jurisdiction”, “administrative-jurisdictional activity”, “administrative-delictual jurisdiction”, “administrative-punitive jurisdiction”. It gives analysis and general characteristic of administrative procedure and studies its stages.

Dissertation examines the system of persons who take part in administrative-delictual procedure, identifies essence and content of the following terms: “subject of procedure” and “participant of procedure”. The work analyses legal status of a person who is brought to administrative responsibility, of victim, of legal representative, of counsel for the defence, of witness, of expert and translator. It examines the place and role of organs of internal affairs in the system of subjects of administrative-delictual jurisdiction of Ukraine. Dissertation studies a number of important scientific and practical issues connected with peculiarities of organs’ of internal affairs activities during different stages of administrative procedure. The work outlines proposition for improvement of specific provisions of normative acts in force.

**Key words:** administrative jurisdiction, administrative-delictual procedure, stage, administrative delict, subject of procedure, organs of internal affairs.