

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАДІЇ ПІДГОТОВКИ ДО РОЗГЛЯДУ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ В СУДАХ**

**БОРТНИК Надія Петрівна** - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»

**ДМИТРИК Юрій Іванович** - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»

**УДК 342.951(477)  
DOI 10.32782/LAW.2020.3.7**

*В статтє провoдиться аналiз правовoгo регулювання стадiї пoдгoтoвки к рaссмoтрєнiю дєлa об адмiнiстрaтивнoм правoнaрушєннi в судaх oбщєй юрисдикции с испoльзoвaнiєм мєтoдa срaвнiтєльнoгo зaкoнoдaтєльствa, фoрмaльнo-юрiдичєскoгo и oбщєнaучнъх мєтoдoв исслєдoвaнiя прaвoвъх явлєнiй. Нa oснoвaннi аналiзa дєйствующєгo Кoдєксa Укрaинъ об адмiнiстрaтивнъх правoнaрушєнiяx рaссмoтрєнo нoрмъ адмiнiстрaтивнo-прoцєссуaльнoгo рєгулювaнiя стaдiи пoдгoтoвки к рaссмoтрєнiю дєлa об адмiнiстрaтивнoм правoнaрушєннi в судaх oбщєй юрисдикции, oргaнaх, имєющиx адмiнiстрaтивнo-юрiсдикциoннoю кoмпєтєнцiю, дoлжнoстнъми лицaми упoлнoмoчєннъми рaссмaтривaть дєлa об адмiнiстрaтивнъх правoнaрушєнiяx. Нa oснoвaннi аналiзa сдєлaн въвoд o мiнiмaльнoм oбъємє адмiнiстрaтивнo-прoцєссуaльнoгo рєгулювaнiя стaдiи, чтo исслєдується.*

*Ключєвыє слoвa: дєлo об адмiнiстрaтивнoм правoнaрушєннi; стaдiя адмiнiстрaтивнo-дєлiктнoгo прoизвoдствa; пoдгoтoвки к рaссмoтрєнiю, суд.*

### **Пoстaнoвкa прoблєми**

Зaвдaння пiдвищєння єфєктивнoстi прoвaджєння у спрaвaх прo адмiнiстрaтивнi прaвoпoрушєння пєрєдбaчaють вiрiшєння питaнь нєдoскoнaлoстi прaвoвoї рєглaмєнтaцiї йoгo стaдiй. Пiдгoтoвкa дo рoзгляду спрaви прo адмiнiстрaтивнє прaвoпoрушєн-

нє вiдiгрaє вaжливу рoль у прoвaджєннi у спрaвaх прo адмiнiстрaтивнi прaвoпoрушєння, oскiльки вiрiшуютьсє питaннє, щo впливaють нa пoдaльшiй хiд спрaви. Вiд якoстi прoвєдєння прoцєсуaльнiх дiй нa стaдiї пiдгoтoвки дo рoзгляду спрaви зaлєжить пiдсумкoвє рiшєннє пo сутi спрaви, a тaкoж тє нaскiльки єфєктивнo будуть рєaлiзoвaнi зaвдaннє прoвaджєння у спрaвaх прo адмiнiстрaтивнi прaвoпoрушєннє, вєсєбiчнє, пoвнє, oб'єктивнє, свoєчaснє з'ясувaннє oбстaвин, вiрiшєннє вiдпoвiднo дo зaкoну. Прaктикa рєaлiзaцiї цiєї стaдiї нє зaвжди дємoнструє здaтнiсть єфєктивнoгo зaхисту прaв i зaкoннiх iнтерєсiв учaсникiв адмiнiстрaтивнo-прoцєсуaльнiх вiднoсин.

Дiяльнiсть суду як суб'єктa адмiнiстрaтивнo-дєлiктнoї юрисдикциї у кoнтєкстi стaдiй рoзгляду спрaв прo адмiнiстрaтивнi прaвoпoрушєннє, висвiтлили у нaуковiх прaцяx вчєнi: В. Б. Aвєр'янoв, O. O. Бaнчук, Ю. П. Битяк, В. В. Бoгуцький, I. В. Бoйкo, E. Ф. Дємський, Є. В. Дoдiн, O. Т. Зимa, В. В. Зуй, A. В. Кишинський, Т. O. Кoлoмoєць, В. К. Кoлпaкoв, A. Т. Кoмзiюк, С. O. Кoрoєд, O. В. Кузьмєнкo, Д. М. Лук'янєць, O. I. Микoлєнкo, O. I. Oстaпєнкo, В. Л. Oртинський, Н. Б. Писарєнкo, В. М. Скaврoник, O. М. Сoбoвий, Н. В. Янюк тa iншi.

**Мєтa стaттi** – aналiз прaвoвoгo рєгулювaннє стaдiї пiдгoтoвки дo рoзгляду спрaви прo адмiнiстрaтивнє прaвoпoрушєннє в судaх.

**Виклад основного матеріалу**

Істотні зміни, що відбулися в Україні на початку 90-х років, зумовили нові напрями в розвитку законодавства про адміністративну відповідальність так, що багато норм Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення виявилися недіючими, оскільки Конституція України сформувала нову систему органів публічної влади, встановила нові принципи економічної діяльності, проголосила пріоритет прав і свобод людини та громадянина, визначила нові напрями розвитку законодавства стосовно мети правової держави.

У результаті було внесено низку змін і доповнень до Кодексу про адміністративні правопорушення. Встановлено порядок розгляду клопотань осіб, які беруть участь у справі; особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий отримали право користуватися допомогою захисника або представника в особі адвоката або іншої особи; в осіб, які беруть участь у справі, виникло право відводу судді, органу, посадової особи, уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення; були визначені обставини, що виключають можливість розгляду справи суддею, членом колегіального органу, посадовою особою.

У чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) знайшла відображення норма, згідно з якою законодавство про адміністративні правопорушення складається з норм, визначених у КУпАП, та норм, які встановлюються сільськими, селищними, міськими, обласними радами прийнятих відповідно до КУпАП.

З огляду на це виникає закономірне питання про зміст такої категорії, як порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. Виходячи із значення слова «порядок» і юридичного контексту терміна, законодавець під категорією «порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення» розуміє нормативне закріплення послідовного ходу провадження у справах про адміністративні правопорушення і правил його здійснення. У юридичній літературі позицій, що стосуються тлумачення цього поняття, практич-

но мало, хоча відсутність роз'яснення з боку законодавця викликало окремі зауваження вчених у галузі адміністративного права.

Встановлення порядку реалізації стадії підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення можливе тільки на рівні законодавства в КУпАП. Однак це не повною мірою відповідає дійсності.

Нині в КУпАП підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення передбачається статтею 278 «Підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення» Глави 22, присвяченої розгляду справи про адміністративне правопорушення загалом. Натомість, О. І. Остапенко, розглядаючи деякі питання розгляду справ про військові адміністративні правопорушення зазначає, що процедура підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення регламентована нормами глави 22 КУпАП максимально лаконічно [1, с. 94]. Вона позбавлена стадій. Хоча багато процесуальних норм вимагають доопрацювання.

На відміну від Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення, норми, що стосуються підготовки до розгляду, після внесення змін та доповнень до КУпАП у 2001 році, зазнали суттєвих змін: розширився перелік питань, що підлягають з'ясуванню, були уточнені деякі формулювання; судді отримали повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення в межах компетенції; з'явилися норми, що гарантують дотримання прав і законних інтересів осіб, які беруть участь у провадженні, що сприяє об'єктивному з'ясуванню обставин кожної справи про адміністративне правопорушення; отримали регламентацію процесуальні акти, що виносяться при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення [2].

Однак, не дивлячись на це, суддя, орган, посадова особа, уповноважені на розгляд справи, у зв'язку з відсутністю детальної правової регламентації деяких аспектів підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення змушені керуватися не положеннями КУпАП, а аналогією права та численними роз'ясненнями вищестоя-

щих органів, які, на жаль, доволі часто суперечать один одному.

Правове регулювання підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення на сучасному етапі розвитку законодавства викликає деякі труднощі. Загальна регламентація двох фактично самостійних стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення – стадії підготовки до розгляду справи та розгляду справи, по суті, спричиняє серйозні наслідки та сприяє виникненню складнощів у практичній діяльності при їх розмежуванні, приводячи до помилок у правозастосуванні.

Головна мета стадії підготовки до розгляду справи – створення всіх необхідних умов для правильного та своєчасного розгляду і вирішення справи по суті, – повною мірою не досягається.

У результаті органам, які мають право ухвалювати рішення у справах про адміністративні правопорушення з метою роз'яснення деяких проблемних питань застосування норм КУпАП у частині підготовки до розгляду справи (і не тільки підготовки) доводиться вдаватися до розробки своїх підзаконних нормативно-правових актів.

Питання підготовки в частині, що не врегульована КУпАП, знайшли роз'яснення в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення посадовими особами уповноважених органів з питань пробації, Тимчасових правилах розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України та низці інших нормативних актів різних відомств, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями [3; 4; 5].

Для судів нижчих рівнів з метою забезпечення однаковості судової практики розробляються керівні роз'яснення та узагальнення Верховного Суду України, наприклад, «Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та

справах про адміністративні правопорушення» тощо [6].

Навіть у суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, не склалося єдиного підходу до порядку здійснення стадії підготовки до розгляду справи. Багато питань у них висвітлюється фрагментарно та не дозволяє сформулювати повного уявлення в особи, яка застосовує право щодо правильного порядку здійснення зазначеної стадії.

Характер наведених вище актів не дозволяє усунути недосконалість та недостатність правового регулювання стадії підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення, наявні в КУпАП.

Діючі інструкції та правила, прийняті органами, наділеними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, не можуть повноцінно замінити законодавчого регулювання, принаймні при виконанні контрольної й охоронної функцій.

Виходячи з результатів аналізу положень відомчих актів, не вирішеними залишаються: необхідність обов'язкової участі (при розгляді справи судом) в судовому засіданні посадових осіб за власною ініціативою, ініціативою суду або осіб, які беруть участь у справі; порядок розгляду клопотань осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення; строк проведення підготовки до розгляду справи; необхідність вирішення питань про об'єднання двох або більше справ в одне провадження або виділення справи в окреме провадження.

Наукове співтовариство виділяє такі недоліки правового регулювання: відсутність регламентації порядку повідомлення учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення; складності у визначенні підстав для повернення протоколу та матеріалів справи; відсутність рішення з питання про визначення підсудності справи за наявності декількох критеріїв та інші [7; 8].

Вважаємо, що необхідно виділити правовому регулюванню стадії підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення окрему главу КУпАП, що дозволить більш детально регламентувати за-

значені вище аспекти, які потребують нормативного уточнення та вирішення. Прикладом може слугувати Глава 3 «Підготовче провадження» Кодексу адміністративного судочинства України [9].

Деякі вчені в галузі адміністративного права та адміністративного процесу висловлюють думку про детальне врегулювання порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення в судах загальної юрисдикції нормами єдиного Кодексу адміністративного судочинства. Швидше за все, така позиція складається, виходячи з того, що деякі автори в адміністративне судочинство включають провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Конституційний Суд у низці постанов, розглядаючи різні аспекти адміністративної відповідальності, використовував поняття адміністративне судочинство. Однак, будучи прихильниками комплексного (на основі управлінського) підходу розуміння адміністративного процесу, вважаємо, що ця пропозиція не охоплює суддів, органів і посадових осіб, уповноважених на розгляд справи про адміністративне правопорушення.

На наш погляд, це може привести до дисонансу в правовому регулюванні, де суди загальної юрисдикції будуть діяти на підставі розроблених під них норм, а питання щодо порядку підготовки до розгляду справи іншими органами не будуть вирішені.

С. С. Гнатюк зазначає, що стадія розгляду та винесення постанови (рішення) у справі про адміністративний проступок – це система процесуальних дій, спрямованих на вивчення та оцінку матеріалів справи, встановлення об'єктивної істини та винесення постанови по суті справи. У ній можна визначити етапи: прийняття та підготовка справи до розгляду: вирішення питання про належність до компетенції, вивчення матеріалів справи, витребування необхідних додаткових матеріалів, сповіщення відповідних суб'єктів про час і місце розгляду справи, з'ясування, чи підлягають задоволенню заявлені клопотання [10, с. 127].

У науковій літературі можна зустріти пропозиції щодо закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України однакових законодавчих дефініцій судово-ад-

міністративної справи та процедури адміністративного судочинства, виключивши ці процедури з КУпАП, розробити та прийняти закон «Про адміністративне провадження», в якому співвідносно з нормами КАС можна визначити єдині вихідні засади адміністративно-процесуальної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших органів, що наділені в установленому порядку адміністративно-процесуальними повноваженнями.

На нашу думку, зазначені пропозиції не впливають на концепцію чинного КУпАП. Необхідно нагадати про те, що адміністративна відповідальність була встановлена як відповідальність позасудова.

Пропонується також варіант, який передбачає роздільну кодифікацію матеріальних і процесуальних норм про адміністративну відповідальність. На нашу думку, немає необхідності в прийнятті окремих законодавчих актів, присвячених виключно провадженню у справах про адміністративні правопорушення, наприклад, пропонованих деякими вченими адміністративно-процесуального і адміністративно-деліктного виконавчого кодексів. Низка вчених вказує на потребу в новому кодифікованому акті на зміну чинного КУпАП з більш ємним і точним найменуванням, як Кодекс України про адміністративну відповідальність.

Водночас, еволюційна корекція норм, яка загалом витримала випробування практикою та часом і продемонструвала свою ефективність, не повинна підмінятися революційною заміною та демонтажем. Правильніше було б законодавцю уточнити формулювання вже чинних нормативних правил, а не доповнювати новими і одночасно не зрозумілими для осіб, які застосовують правові положення з практичної точки зору.

Виділення провадження у справах про адміністративні правопорушення в окремий самостійний адміністративно-процесуальний кодекс бачиться нераціональним, оскільки практика показує доцільність і необхідність закріплення матеріальних і процесуальних норм в одному нормативно-правовому акті.

Варто зазначити, що аналогічного порядку дотримується більшість країн Європейського Союзу. Вони, як і КУпАП, регламентують питання адміністративних деліктів, видів покарань, стадій провадження. У них містяться положення про суб'єктів вчинення адміністративного делікту, з-поміж яких, поряд з фізичною особою, виділяються юридичні особи. Реформування адміністративно-правового механізму носить складний характер, але ґрунтується на досвіді країн-членів ЄС. Комплексний підхід до реформування адміністративно-правового механізму є найбільш обґрунтованим і ефективним в умовах періоду адаптації національного законодавства та реформування державного управління [11, с. 6006].

З огляду на схожість багатьох характерних рис згаданих законів з КУпАП, накопичений значний досвід у вирішенні теоретичних і практичних проблем адміністративно-деліктного права, наявність законодавчої регламентації низки інститутів процесуального характеру, які в національному адміністративному процесі ще не настільки розвинені, вважаємо, що доцільно зберегти загальну структуру існуючого КУпАП, що передбачає одночасну регламентація матеріальних і процесуальних норм в єдиному кодифікованому акті.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що метою підготовки до розгляду справи є створення всіх необхідних умов для правильного та своєчасного розгляду справи про адміністративне правопорушення по суті. Класифікація завдань стадії підготовки до розгляду справи в залежності від функцій підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення в провадженні у справах про адміністративні правопорушення включає перевірочні та підготовчі, залежно від реалізації загальних завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення та сприяє: вирішенню справи відповідно до закону, об'єктивному та повному з'ясуванню обставин кожної справи. Під встановленим порядком провадження у справах про адміністративні правопорушення варто розуміти

нормативне закріплення послідовного ходу провадження у справах про адміністративні правопорушення та правил його здійснення. Аналіз положень чинного законодавства свідчить про недостатність і недосконалість правового регулювання підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення. З метою детального нормативного уточнення вирішення встановлених проблем у правовому регулюванні підготовки до розгляду справи, враховуючи теоретико-правові підстави для її характеристики як окремої стадії провадження, необхідно внести зміни в структуру чинного КУпАП за допомогою введення окремої глави, присвяченої цим питанням. Існує необхідність введення правила, яке встановлює, що підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення здійснюється тільки на підставі положень КУпАП не залежно від того, яким суддею, органом, посадовою особою воно підлягає розгляду.

### **Література**

1. Остапенко О. І. Деякі питання розгляду справ про військові адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Національного Університету «Львівська політехніка»*. 2016. - № 855. С. 93–99.
2. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення: Закон України від 05.04.2001 р. № 2342-III. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-14#Text>
3. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text>
4. 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 р. № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text>
5. Про затвердження Тимчасових правил справ про порушення антимонопольного законодавства України: Розпорядження

**АНОТАЦІЯ**

У статті проводиться аналіз правового регулювання стадії підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення в судах загальної юрисдикції з використанням методу порівняльного законодавства, формально-юридичного та загальнонаукових методів дослідження правових явищ. На підставі аналізу чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення розглянуто норми адміністративно-процесуального регулювання стадії підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення в судах загальної юрисдикції, органах, що мають адміністративно-юрисдикційну компетенцію, посадовими особами уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення. На підставі аналізу зроблено висновок про мінімальний обсяг адміністративно-процесуального регулювання стадії, що досліджується.

*Ключові слова:* справа про адміністративне правопорушення; стадія адміністративно-деліктного провадження; підготовки до розгляду, суд.

**SUMMARY**

The article analyzes the legal regulation of the stage of preparation for consideration of a case on an administrative offense in courts of general jurisdiction using the method of comparative law, formal law and general scientific methods of research of legal phenomena. Based on the analysis of the current Code of Ukraine on Administrative Offenses, the norms of administrative-procedural regulation of the stage of preparation for consideration of a case on an administrative offense in courts of general jurisdiction, bodies with administrative jurisdiction, officials authorized to consider cases on administrative offenses are considered. Based on the analysis, a conclusion is made about the minimum amount of administrative and procedural regulation of the stage under study. It is noted that the purpose of preparation for consideration of the case is to create all the necessary conditions for the correct and timely consideration of the case of an administrative offense on the merits. Under the established procedure for proceedings in cases of administrative offenses, it is expedient to consider the normative consolidation of the consistent course of proceedings in cases of administrative offenses and the rules of implementation. In order to clarify in detail the solution of the established problems in the legal regulation of preparation for consideration of the case, taking into account the theoretical and legal grounds for its characterization as a separate stage of proceedings, it is necessary to make changes in the structure of the current Code of Administrative Offenses. There is a need to introduce a rule that establishes that the preparation for consideration of a case on an administrative offense is carried out only on the basis of the provisions of the Code of Administrative Offenses, regardless of which judge, body, official is considered.

*Key words:* case on administrative offense; stage of administrative tort proceedings; preparation for consideration, court.

Антимонопольного комітету від 19.04.1994 р.- № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0090-94#Text>

6. Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення: Узагальнення Верховного Суду України від 01.08.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0058700-04#Text>

7. Денисюк І. І. Деякі питання підготовки до судового розгляду справ про екологічні адміністративні правопорушення. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2018. № 1. С. 72–75.

8. Глибко О. В. Правові засади розгляду судами справ про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Харків. 2017. 207 с.

9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06/07/2005 р.- № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15/conv>

10. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблем-

ні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

11. Ковалів М., Єсімов С., Крамар Р. Скриньковський Р. Перспективи реформування організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина. *Traektoriâ Nauki*. 2017. Vol. 3,- №. 10. P. 6001–6008.