



УДК 342.92

## ЗМІСТ І СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Шоптенко С.С., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри юридичних дисциплін  
Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті досліджено зміст і стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, що реалізуються правоохоронними органами. Проаналізовано наукові погляди на зміст провадження в справах про адміністративні правопорушення та виокремлено його основні риси. З'ясовано зміст і ознаки стадій і етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Визначено систему стадій і етапів досліджуваного провадження.

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення, правоохоронні органи, провадження в справах про адміністративні правопорушення, стадія, етап.

В статье исследовано содержание и стадии производства по делам об административных правонарушениях, реализуемых правоохранительными органами. Проанализированы научные взгляды на содержание производства по делам об административных правонарушениях и выделены его основные черты. Выяснено содержание и признаки стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях. Определена система стадий и этапов исследуемого производства.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, правоохранительные органы, производства по делам об административных правонарушениях, стадия, этап.

### Shoptenko S.S. CONTENT AND STAGES OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article deals with the content and stages of proceedings in cases of administrative violations, which are being implemented by law enforcement bodies. The scientific opinions on the content of the proceedings in cases of administrative violations were analyzed and its main features were defined. The content and features of stages and phases of proceedings in cases of administrative violations were found out. The system of stages and phases of the investigated process were determined.

**Key words:** administrative offenses, law enforcement agencies, proceedings in cases of administrative violations, stage, phases.

**Постановка проблеми.** Провадження в справах про адміністративні правопорушення становлять найбільшу частину серед адміністративно-юрисдикційних проваджень, що реалізуються правоохоронними органами України. Вони спрямовані на виявлення та припинення адміністративних проступків, установлення всіх обставин справи, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності, відновлення порушених прав, а також усунення причин і умов, які сприяли вчиненню таких правопорушень. Кожен правоохоронний орган реалізує такі провадження щодо проступків, віднесені до його компетенції відповідно до чинного законодавства, а також у межах визначених для нього повноважень та в установленому порядку.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питанням провадження в справах про адміністративні правопорушення приділяли увагу такі науковці, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Бородин, І. Голосніченко, С. Гончарук, Е. Демський, Є. Додін, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Остапенко, М. Тищенко, О. Якуба й інші, однак комплексне дослідження питання змісту процедури розгляду та вирішення справ про адміністративні проступки правоохоронними органами наразі відсутнє. Потребують додаткового дослідження порядок реалізації провадження, повноваження його суб'єктів, система доказів і доказування, документальне оформлення й інші аспекти процедури розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення.

**Метою статті** є визначення змісту й стадій проваджень у справах про адміністративні правопорушення, що реалізуються правоохоронними органами. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати наукові погляди на зміст провадження в справах про адміністративні правопорушення та виокремити його основні риси; з'ясувати зміст і ознаки стадій і етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення; визначити систему стадій і етапів досліджуваного провадження.

**Виклад основного матеріалу.** Провадження в справах про адміністративні правопорушення найчастіше визначають так: 1) нормативно врегульований вид діяльності вповноважених суб'єктів із розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень [1, с. 124]; 2) правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень [2, с. 118]; 3) сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення [3, с. 59]. Тобто провадження в справах про адміністративні правопорушення трактується по-різному залежно від того, що автор ставить в основу цього поняття (діяльність суб'єкта, процес розгляду справи, сукупність

норм, що регулюють таку діяльність, зміст справи тощо). У той же час усі вчені сходяться на меті цього провадження – вирішення справ про адміністративні правопорушення.

О. Миколенко визначає провадження в справах про адміністративні правопорушення як один із видів адміністративних юрисдикційних проваджень, що являє собою низку послідовних дій компетентних органів і осіб, передбачених чинним законодавством щодо виявлення адміністративних проступків і притягнення винних до адміністративної відповідальності під час адміністративного розслідування, розгляду та прийняття постанови (рішення) про накладення адміністративного стягнення [4, с. 130]. Це визначення доцільно доповнити діяльністю компетентних органів із виявлення та забезпечення усунення причин і умов, що сприяли вчиненню таких проступків, а також забезпеченням виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Проаналізувавши вищевказані визначення, можна виокремити основні характеристики провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: діяльність компетентних органів і посадових осіб; регламентується чинним законодавством; полягає у виявленні та припиненні адміністративного правопорушення, установленні всіх обставин справи та винних осіб і забезпеченні притягнення їх до відповідальності, з'ясуванні причин і умов, що сприяли вчиненню проступків, забезпеченні їх усунення, винесенні постанов у справах і забезпеченні їх виконання; реалізується відповідно до встановленої в законодавстві процедури; здійснюється в межах компетенції органу чи його посадової особи.

Деякі інші характерні ознаки цього провадження випливають зі змісту Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). До них можна віднести такі: 1) може бути розпочате лише за наявності відповідних приводу та підстав. Підставою для відкриття провадження є вчинення особою діяння, що за своїми ознаками підпадає під адміністративні проступки; 2) реалізується чітко визначеним у законодавстві колом осіб; 3) здійснюється виключно щодо осудної особи; 4) реалізується у визначеному законодавством порядку; 5) супроводжується прийняттям основних (протокол і постанова у справі про адміністративне правопорушення) і додаткових (протокол адміністративного затримання, протокол огляду та вилучення речей тощо) процесуальних рішень; 6) завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є такі: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності; 7) реалізується у визначених законодавством місці та строках; 8) у випадках, визначених законодавством, може супроводжуватися застосуванням заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення; 9) рішення,

прийняті за результатами провадження, можуть бути оскаржені вищестоящому органу чи посадовій особі або до суду; 10) постанови про накладення адміністративних стягнень є обов'язковими до виконання суб'єктами, яких вони стосуються.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення реалізуються правоохоронними органами відповідно до встановлених законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами правил і процедур. Така діяльність має пройти низку послідовних дій, етапів і стадій, що забезпечує повне, об'єктивоване й об'єктивне дослідження обставин справи та прийняття законного рішення.

Наразі поняття та перелік стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення не закріплені у жодному нормативно-правовому акті. Відсутня єдність думок із цього питання й у наукових дослідженнях. Під поняттям адміністративно-процесуальної стадії в науці адміністративного права прийнято розуміти складову частину провадження в справах про адміністративні правопорушення, що певною мірою відображає особливості цього адміністративного провадження, його цілі, завдання, функції, здійснюється за процесуальними принципами, на яких воно й базується, хоча кожен із принципів має свій специфічний прояв у кожній стадії [2, с. 130]. Кожна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення покликана забезпечити реалізацію як загальних цілей і завдань провадження, так і специфічних цілей, притаманних тільки їй. У зв'язку із цим В. Васильєв характеризує стадію як відносно самостійну частину провадження в справі, яка нарівні з його загальними завданнями має специфічні, властиві тільки їй особливості, що відображають її зміст і процесуальне призначення [5, с. 229].

Із цих визначень випливає, що стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення є визначена в законодавстві відносно відокремлена в часі система взаємопов'язаних дій, що характеризуються єдністю цілей і завдань, реалізація яких спрямована на досягнення загальної мети провадження.

Стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення характеризуються такими ознаками: реалізуються в межах провадження та відповідають його меті; це сукупність процесуальних дій, пов'язаних між собою спільним завданням або цілями; є відносно відокремленими від інших процесуальних стадій і водночас пов'язаними з ними; у більшості випадків мають визначені законодавством матеріально-правові результати.

Кожна зі стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення включає в себе низку етапів і процесуальних дій. Е. Демський процесуальний етап адміністративного провадження пропонує розуміти як комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань стадії провадження, що здійснюються вповноваженими на те органами, їх посадовими й службовими особами [6]. Це сукупність процесуальних дій, що реалізуються компетентним суб'єктом із метою досягнення конкретних цілей стадії провадження у справі про адміністративне правопорушення.



Первинною та найменшою ланкою провадження в справах про адміністративні правопорушення є процесуальні дії, під якими прийнято розуміти активні юридично вагомі конкретні дії, учинені вповноваженим суб'єктом, спрямовані на забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення [7].

Залежно від обсягу процесуальної діяльності провадження у справах про адміністративні правопорушення прийнято поділяти на такі: 1) звичайне провадження, яке характеризується наявністю деяких ознак (послідовність проходження всіх обов'язкових стадій провадження – адміністративного розслідування, розгляду й прийняття постанови в справі, а також виконання постанови; п'ятнадцятиденний термін розгляду справ; необов'язковість присутності правопорушника під час розгляду справи); 2) спрощене провадження, яке характеризується тим, що в цьому разі протокол про адміністративне правопорушення не складається, а посадова особа, яка виявила правопорушення, сама приймає рішення про накладення на винного попередження чи штрафу й виконує своє рішення (ст. 258 КУпАП); 3) особливе провадження, що характеризується такими ознаками: термін розгляду справи менше загальноновстановленого п'ятнадцятиденного терміну; присутність правопорушника під час розгляду таких справ є обов'язковою (ст. 277 і 268 КУпАП) [8, с. 132–133]. Виокремлення останнього виду провадження є не зовсім правильним, оскільки вони ідентичні першому виду, а зменшений строк розгляду зумовлений можливістю оперативного розгляду справи, а не специфікою провадження. У ньому зберігаються всі стадії й етапи загального провадження у справах про адміністративні правопорушення.

М. Ковалів пропонує виділяти два види проваджень у справах про адміністративні правопорушення: звичайне, що здійснюється в більшості справ і детально регламентоване чинним законодавством (передбачає складання протоколу, визначає зміст, запобіжні заходи й порядок їх застосування; права й обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами); спрощене провадження, яке застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій і їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає й виконує рішення про накладання стягнення (штраф або ж попередження) [9, с. 241]. Аналізуючи наведені класифікації проваджень у справах про адміністративні правопорушення, необхідно вказати, що запропонований поділ є не зовсім правильним. Так, спрощене провадження реалізується за тими самими стадіями й етапами, що й загальне. Відмінність між ними полягає в скорочених строках і в можливості оформлення адміністративних справ без складання протоколів про адміністративні правопорушення. Причому досить

часто в таких ситуаціях протокол складається пізніше, коли правопорушник починає оскаржувати постанову в справі про адміністративне правопорушення, тобто за процедурою реалізації й змістом провадження в справах про адміністративні правопорушення мають однакову структуру та не можуть бути класифіковані.

Процедура розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення включає в себе низку стадій, етапів і процесуальних дій. Наразі вчені виділяють різну їх кількість, посилаючись на необхідність виокремлення тих чи інших дій в окрему стадію. Так, Г. Бондаренко виділяє три стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: а) порушення, розслідування (перевірку) і направлення справи за підвідомчістю; б) розгляд справи по суті; в) оскарження чи опротестування постанови щодо справи та її виконання [10, с. 116]. Ця система не зовсім повно відображає зміст процедури вирішення справи про адміністративний проступок, оскільки не включає стадію виконання прийнятого в справі рішення, що є заключною стадією в процесі притягнення особи до адміністративної відповідальності.

А. Коренев виокремлює п'ять стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення: 1) порушення справи; 2) з'ясування фактичних обставин справи; 3) розгляд справи; 4) винесення рішення; 5) виконання рішення в справі [11]. П'ятистадійну систему підтримує й Л. Коваль, який виокремлює такі стадії: 1) адміністративне розслідування; 2) порушення справи про адміністративне переслідування; 3) розгляд і вирішення цієї справи; 4) оскарження та перегляд постанови; 5) виконання постанови [12, с. 162]. Учені виокремлюють однакову кількість, але різні за змістом стадії провадження, включаючи до них різні етапи та процесуальні дії. Не зовсім правильним є виокремлення в окрему стадію адміністративного розслідування, оскільки воно нерозривно пов'язане з порушенням справи про адміністративне правопорушення, характеризується єдиними цілями та задачами. При цьому порушення справи, зокрема складання протоколу про адміністративне правопорушення, є логічним завершенням стадії адміністративного розслідування.

Досить вдало визначив систему стадій й етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення Д. Бахрах, який пропонує виділяти чотири стадії досліджуваної процедури: 1) адміністративне розслідування охоплює порушення справи, установлення фактичних обставин, процесуальне оформлення результатів розслідування, направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю; 2) до розгляду справи належить підготовка до розгляду, аналіз зібраних матеріалів і обставин, винесення постанови, доведення постанови до відома заінтересованих осіб; 3) перегляд постанови містить оскарження чи опротестування постанови, перевірку її законності, винесення рішення та його реалізацію; 4) виконання постанови – це звернення постанови до виконання та її безпосереднє виконання [13, с. 325].



На думку Е. Демського, узагальнена система стадій і етапів провадження може бути представлена таким чином. 1. Вирішення питання про відкриття адміністративної справи: а) збирання й фіксація інформації про фактичний стан справи та реальні факти; б) здійснення процесуальних дій щодо забезпечення провадження у справі; в) прийняття рішення про відкриття або відмову в порушенні адміністративної справи. 2. З'ясування фактичних обставин у справі: а) попереднє вивчення матеріалів справи; б) установлення кола суб'єктів (учасників) адміністративного провадження; в) підготовка справи до розгляду; г) направлення справи для розгляду за підвідомчістю (підсудністю); г) застосування заходів процесуального примусу. 3. Розгляд справи й винесення рішення у справі: а) здійснення юридичної оцінки зібраних матеріалів; б) повне та всебічне дослідження матеріалів справи; в) установлення об'єктивної істини у справі; г) винесення рішення (прийняття постанови, ухвали) і доведення його до відома учасників провадження. 4. Перегляд рішення в справі: а) оскарження, опротестування рішення (постанови); б) перевірка законності рішення; в) винесення відповідного рішення (постанови); г) доведення рішення (постанови) до відома учасників процесу. 5. Виконання прийнятого рішення в справі: а) звернення рішення (постанови) до виконання; б) безпосереднє виконання; в) повернення виконання [14]. Запропонована система стадій досить детально відображає зміст і порядок реалізації провадження в справах про адміністративні правопорушення. У той же час стадії вирішення питання про відкриття адміністративної справи та з'ясування фактичних обставин у справі доцільно об'єднати в одну стадію, ураховуючи їх нерозривний характер і схожі цілі.

**Висновки.** Узагальнюючи наведені погляди, систему стадій і етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення можна визначити таким чином:

1) порушення справи про адміністративне правопорушення: збирання та фіксація інформації про адміністративний проступок; ужиття заходів із припинення адміністративного правопорушення та застосування заходів забезпечення провадження у справі (у разі необхідності); прийняття рішення про відкриття чи відмову у відкритті провадження; складання протоколу про адміністративне правопорушення (крім випадків, коли його можна не складати); передача матеріалів за належністю;

2) розгляд справи й винесення рішення: підготовка справи до розгляду; визначення кола суб'єктів, яких необхідно долучити до розгляду справи; аналіз матеріалів справи; прийняття рішення у справі; доведення рішення до відома осіб, яких воно стосується;

3) перегляд прийнятого рішення (факультативна стадія): оскарження чи опротестування постанови; перевірка законності й обґрунтованості постанови; прийняття рішення за наслідками перегляду постанови; доведення рішення до відома суб'єкта оскарження;

4) виконання прийнятого рішення: звернення постанови до виконання; безпосереднє виконання постанови.

Із метою покращення діяльності правоохоронних органів із розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, указану систему стадій провадження доцільно закріпити в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а також, ґрунтуючись на цій системі стадій і етапів, варто вдосконалити відомчі інструкції з розгляду й оформлення справ про адміністративні правопорушення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бахрах Д. Административное право : [учебник] / Д. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 356 с.
2. Шильник В. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. канд. юрид. наук 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ В. Шильник. – Х, 2004. – 197 с.
3. Гончарук С. Адміністративна відповідальність за законодавством України / С. Гончарук. – К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 78 с.
4. Миколенко А. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учеб. пособие] / А. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2006. – 351 с.
5. Васильев А. Административное право Украины (общая часть) : [учебное пособие] / А. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.
6. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
7. Суховетрук І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України : дис. канд. юрид. наук ; 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ І. Суховетрук. – К., 2017. – 230 с.
8. Миколенко А. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учебное пособие] / А. Миколенко. – Харьков : Одиссей, 2004. – 272 с.
9. Ковалів М. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / М. Ковалів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Серія юридична. – 2013. – № 3. – С. 240–248.
10. Бондаренко Г. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г. Бондаренко. – Львів : Вища школа, 1975. – 175 с.
11. Коренев А. Нормы административного права и их применение / А. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 142 с.
12. Коваль Л. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів і факультетів / Л. Коваль. – 3-є вид. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
13. Бахрах Д. Административное право : [учеб. для вузов] / Д. Бахрах. – Москва : БЕК, 1997. – 368 с.
14. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.