

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

С.С. Гнатюк

**ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ  
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ:  
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТРУКТУРИ**

*Монографія*

ЛЬВІВ  
2012

УДК 342.95(477)  
ББК 67.9(4Укр)401.031.2  
Г56

Погоджено Міністерством внутрішніх справ України  
(лист № 6/7-5821 від 07.12.2011 р.)

Рецензенти:

**О.В. Кузьменко**, доктор юридичних наук, професор (Національна академія внутрішніх справ)

**О.І. Остапенко**, доктор юридичних наук, професор (Навчально-науковий інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка»)

**Т.З. Гарасимів**, доктор юридичних наук, доцент (Львівський державний університет внутрішніх справ)

**Гнатюк С.С.**

Г56 Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія / С.С. Гнатюк. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.

ISBN 978-611-511-096-4

У монографії сформульовано положення, узагальнення та висновки, рекомендації та пропозиції, обґрунтовані на підставі особистих досліджень проблематики, пов'язаної з вирішенням актуальних питань структури провадження у справах про адміністративні проступки, опрацюванням та аналізом відповідного законодавства, науково-правових джерел, емпіричного матеріалу.

Для науковців, курсантів, студентів, слухачів вищих навчальних закладів системи МВС України, а також працівників органів внутрішніх справ, які цікавляться проблемами вдосконалення провадження у справах про адміністративні проступки.

УДК 342.95(477)  
ББК 67.9(4Укр)401.031.2

ISBN 978-611-511-096-4

© Гнатюк С.С., 2012  
© Львівський державний університет  
внутрішніх справ, 2012

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
<i>Розділ 1. Адміністративно-деліктний процес у структурі адміністративного процесу</i> .....	6
1.1. Адміністративний процес та його види .....	6
1.2. Особливості та структура адміністративно-деліктного процесу.....	19
1.3. Провадження у справах про адміністративні проступки в структурі адміністративно-деліктного процесу.....	30
<i>Розділ 2. Природа стадій адміністративно-деліктних проваджень</i> .....	38
2.1. Стадія як структурний елемент адміністративного провадження.....	38
2.2. Види стадії провадження в справах про адміністративні проступки .....	50
<i>Розділ 3. Загальна характеристика стадій провадження в справах         про адміністративні проступки</i> .....	63
3.1. Порушення та адміністративне розслідування справи про адміністративний проступок. ....	63
3.2. Розгляд та винесення постанови у справі про адміністративний проступок.....	85
3.3. Перегляд постанови у справі про адміністративний проступок .....	102
3.4. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення .....	112
ВИСНОВКИ .....	125
ДОДАТКИ .....	129
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	133

## Вступ

У світлі сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави; визнання особи найвищою соціальною цінністю; реформування організаційно-правової структури та функціонального призначення публічних органів; запровадження моделі партнерських відносин особи та органів держави особливого значення набувають питання правової регламентації змісту та структури адміністративного процесу. Його складний системний характер зумовлюється значним обсягом предметної регламентації, яка охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. Особливої уваги заслуговує питання наукової детермінації окремих утворень адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язуватися проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність в царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування усієї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом.

Одними з основоположних напрямів Концепції адміністративної реформи є оновлення інституту державного управління та розв'язання проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності державних органів. Це значною мірою зумовлено тим, що вказані органи функціонують у різних сферах суспільного життя, а громадяни практично щодня звертаються до них задля вирішення широкого кола питань, пов'язаних з реалізацією своїх прав. На адміністративний процес покладається важливе завдання регулювання поведінки учасників правовідносин, визначення їх статусу на конкретних стадіях адміністративного провадження.

Стан законодавства України про адміністративну відповідальність, особливо процесуальних норм, які встановлюють порядок притягнення винної особи до відповідальності, на жаль, суперечливий і недосконалий. Необхідність розв'язання цих проблем визріла вже давно, однак без достатньо обґрунтованих наукових розробок в окресленій сфері змінити якість вітчизняного законодавства неможливо.

Актуальність обраної теми визначається необхідністю дослідження проблем наукової детермінації окремих складових адміністративного процесу, чітке наукове визначення та обґрунтування яких є основою для вирішення питань реформування та вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, зокрема розробки нового Кодексу України про адміністративну відповідальність.

Для підвищення ефективності адміністративно-процесуальної діяльності органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, велике значення має науковий пошук найбільш перспективних форм і напрямів реалізації стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що сучасні підходи щодо нормативного регулювання структури адміністративного провадження потребують і теоретичного, і прак-

тичного вдосконалення. Так, за даними проведеного опитування, 58% інтерв'юєрів вважають існуючу систему застарілою і такою, що не відповідає демократичним стандартам, 28% з наведеної кількості зазнали утисків від процесуальної невизначеності.

Для проведення наукового дослідження було використано теоретичні праці таких відомих правників, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Горшенєв, І.П. Голосніченко, А.Р. Кірсанов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко, Е.Ф. Демський. Однак, попри наявні наукові доробки, проблема змісту структури провадження у справах про адміністративні проступки спеціально не досліджувалася. В існуючих наукових працях ці питання висвітлювалися фрагментарно, без відповідного комплексного підходу.

Таким чином, дослідження проблем правового регулювання і практичної реалізації структури провадження у справах про адміністративні проступки набуває особливого змісту й актуальності в умовах адміністративно-правової реформи, яка триває в Україні, розв'язання проблем вдосконалення адміністративно-деліктного процесуального законодавства.

В той же час автор буде щиро вдячний за змістовні зауваження та коментарі до цієї роботи, які сприятимуть подальшому вдосконаленню дослідження адміністративно-процесуального законодавства та приведення його до відповідного рівня сучасного суспільного розвитку.

Автор щиро вдячний колективам кафедри адміністративного права та адміністративного процесу та кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ, науковому керівнику – доктору юридичних наук, професору Оксані Володимирівні Кузьменко, шановним рецензентам та усім колегам, які своїми порадами, відгуками, зауваженнями сприяли підготовці та виданню цієї монографії.

## *Розділ 1*

# **Адміністративно-деліктний процес у структурі адміністративного процесу**

### **1.1. Адміністративний процес та його види**

До найважливіших функцій держави, згідно з Конституцією України, віднесено забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян. Саме права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, а їх закріплення та реалізація – головний обов'язок держави.

Реалізація положень Конституції України значною мірою залежить від організації публічного управління [1]. Його вдосконалення передбачено Концепцією адміністративної реформи України [2], іншими програмними документами. Саме комплекс цих важливих проблем належить до компетенції адміністративного права – фундаментальної галузі правової системи України, яка відіграє роль обов'язкового інструмента, за допомогою якого реалізується публічність у діяльності адміністрації, спрямованої на задоволення потреб суспільства. Норми адміністративного права є правовою основою побудови й ефективного функціонування публічної влади.

Безпосередньо нормами адміністративного права встановлюються публічні правовідносини та закріплюються:

- права й обов'язки громадян, інших суб'єктів публічної діяльності;
- організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації;
- здійснюється розподіл повноважень між органами управління та їх структурними одиницями;
- визначаються принципи, методи, форми публічної діяльності.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, якими кожній людині має бути гарантовано реальне дотримання й охорона належних їй прав і свобод у сфері виконавчої влади, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Адміністративне право як поліструктурне явище включає, крім з інших, і таку підгалузь права, як адміністративно-деліктне право, інститутом якого є адміністративно-деліктний процес. Слід зазначити також, що процесуальною галуззю адміністративного права є адміністративно-процесуальне право. Тут доцільно зауважити, що деякі науковці дозволяють собі певну неточність у використанні термінології, вживаної у правових галузях. Окремі з них – «адміністративно-процесуальне право» та «адміністративний процес» трактують як синонімічні поняття [3, с. 2–3]. Безперечно, такий підхід неправильний.

Важливо виокремити принципову відмінність, що існує між поняттями «адміністративно-процесуальне право» та «адміністративний процес». Якщо адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми із застосуванням норм відповідних матеріальних галузей права, то адміністративний процес розглядається насамперед як урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [4, с. 164].

Нині серед науковців немає єдиної думки щодо розуміння правової категорії «адміністративний процес».

Таке правове явище, як адміністративний процес, почало зароджуватися у середині 50-х років ХХ століття, коли значно зріс інтерес учених-правників до його дослідження. У створеній протягом останніх десятиліть теорії адміністративного процесу зафіксовано декілька підходів до аналізу і трактування його змісту. Так, на думку однієї групи вчених (Н.Г. Саліщевої, С.І. Котюргіна, О.А. Дьоміна, О.В. Самойленка, Б.М. Габрічідзе, О.Г. Чернявського та інших), зміст регулювання адміністративно-процесуальних норм обмежується лише тими суспільними відносинами, які виникають з приводу вирішення конфліктних ситуацій під час розгляду суб'єктами адміністративної юрисдикції індивідуальних адміністративних справ [5, с. 6; 6, с. 10-11; 7, с. 7; 8; с. 277-278; 9, с. 130-131]. У юридичній літературі таке сприйняття предмета адміністративно-процесуального права отримало назву «вузького» або «юрисдикційного». Відповідно до цього підходу, адміністративний процес розглядається як «регламентована законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також діяльність із застосування заходів адміністративного примусу» [10, с. 16].

З точки зору прихильників юрисдикційної концепції адміністративного процесу, він є особливим видом виконавчої та розпорядчої діяльності, безпосередньо пов'язаної з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріального адміністративного відношення. Таким чином, адміністративний процес розглядається як спосіб забезпечення обов'язковості норм матеріального права та застосування заходів впливу (примусу) до порушників цих норм. У цьому аспекті він є своєрідним аналогом кримінального та цивільного процесів. «Процес – це спеціальна діяльність, яка має на меті в установленому законом порядку досягти примусового здійснення норм матеріального права, у владній їх реалізації, у застосуванні заходів примусу, які є санкціями за невиконання вимог норм матеріального права... Це стосується як кримінального та цивільного процесів, так і процесу адміністративного» [11, с. 256].

Крім юрисдикційної концепції адміністративного процесу, існує ширший (управлінський) підхід до його розуміння. Серед його прихильників – В.Д. Сорокін, О.М. Якуба, Г.І. Петров, Ю.О. Тихомиров, Д.М. Бахрах, О.П. Альохін, В.М. Горшенєв, О.К. Засторожня, Б.Б. Хангельдієв, Є.В. Додін, В.В. Копейчиков, С.Е. Демський, А.М. Колодїй, Є.А. Олійник, О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванов, Е.Ф. Демський, П.В. Діхтієвський, Д.М. Лук'янець, І.О. Картузова та інші [12, с. 112–114; 13, с. 71–72; 14, с. 7–8; 15, с. 140–141; 16, с. 30; 17, с. 12–14; 18, с. 153–158; 19, с. 305–308; 20, с. 84–88; 21, с. 204–207; 22, с. 85; 23, с. 138; 24, с. 113–119; 25, с. 82–85; 26, с. 32–35; 27, с. 107–111; 28, с. 138–141; 29; 30, с. 120; 31, с. 8; 32, с.10–20; 33, с. 7–25; 34, с. 6–10; 35, с. 611–613; 36, с. 189; 37; 38, с. 62–65; 39; 40; 41, с. 157–163; 42, с. 214–246; 43, с. 236–263].

Прихильники управлінської концепції під адміністративним процесом розуміють усе те, що «юрисдикціоністи» сприймають як адміністративний процес (у його юрисдикційному значенні) та адміністративне провадження, узяті разом. Д.М. Бахрах підкреслює: «...особливістю адміністративного процесу є те, що він регулює не тільки юрисдикційну діяльність, діяльність з розгляду суперечок та застосування примусових заходів, а й діяльність із реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного спрямування» [44, с. 276].

Отже, предмет адміністративного процесу охоплює не лише суспільні відносини з приводу вирішення суб'єктами адміністративної юрисдикції конфліктних ситуацій у процесі розгляду ними індивідуальних адміністративних справ, а й фактичні відносини, що виникають у сфері реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення справ неконфліктного характеру.

Поряд із наведеними підходами в теорії права існують ще й такі, які заперечують існування адміністративного процесу, аргументуючи таку позицію відсутністю єдиного кодифікованого акта. З цього приводу Ю.М. Козлов відзначає, що адміністративно-процесуальне законодавство в його досконалому та універсальному варіанті допоки відсутнє [19, с. 316].

Д.М. Бахрах звертає увагу на те, що єдиного акта, який регламентує адміністративний процес, нема, але водночас висловлює сподівання на майбутню підготовку та прийняття адміністративно-процесуального кодексу, хоча різноманітність адміністративних проваджень робить виконання цього завдання, на його думку, дуже важким [44, с. 155]. Ю.А. Тихомиров висловлюється за поступове формування адміністративно-процесуального законодавства, вважаючи, що це буде довгим періодом зі своїми етапами. [4, с. 735].

Не погоджуючись із такою позицією, вкажемо на об'єктивну відсутність єдиного кодифікованого акта, що регламентує адміністративне право. Ця галузь права є поліструктурною, а звідси і багатогранність, видове різноманіття його процесуального супутника як такого, що регулює своїми нормами переважну більшість публічних правовідносин. Отже, кодифікація адміністративного про-



цесу залишається надскладним завданням і не може бути аргументом, який начебто свідчить про відсутність адміністративного процесу.

Поряд із названими підходами до розуміння змісту адміністративного процесу має місце так звана «судова» концепція, відповідно до якої основним призначенням адміністративного процесу є порядок вирішення індивідуальних конкретних справ в адміністративних судах. Поштовхом до розвитку такого підходу стало визначення Концепцією адміністративної реформи України, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, ролі адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади [2]. Наступним кроком у законодавчому закріпленні такої концепції стало прийняття Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. Концепцію адміністративної юстиції в адміністративному процесі остаточно оформлено у прийнятому 6 липня 2005 р. Кодексі адміністративного судочинства України (далі КАСУ).

Зважаючи на плановані наприкінці 90-х років минулого століття та наявні радикальні зміни у системі судочинства, група вчених-адміністративістів запропонувала вирішення питання про адміністративний процес як про судовий. На думку С.Н. Махіної, Ю.М. Старилова, він становить самостійну галузь права [3, с. 25; 46, с. 233–235], а з точки зору В.Б. Авер'янова, В.Г. Перепелюка – підгалузь адміністративного права, тісно пов'язану з адміністративною юстицією [46, с. 39–43; 47 с. 118].

Детально обґрунтовує таку позицію С.М. Махіна. На її думку, слід вести мову про три види процесуальної діяльності (три види процесу): управлінський, адміністративно-юрисдикційний та адміністративний. С.М. Махіна пише: «За своєю сутністю перші два процеси обслуговують основні групи відносин, регульованих матеріальним адміністративним правом – управлінські та юрисдикційні (поліцейські), а адміністративний процес, будучи засобом судового захисту порушеного публічного права у сфері управлінських та поліцейських відносин, являє собою частину адміністративної юстиції. Жоден з цих процесів не є визначальним щодо інших, вони не співвідносяться як загальне та особливе, а є певною мірою незалежними стосовно один до одного – управлінський та адміністративно-юрисдикційний процеси є інститутами (підгалуззями) адміністративного права, а адміністративний процес – галуззю права» [3, с. 25–26, 131].

Дотримуючись загальної ідеї про раціональність виокремлення адміністративного процесу в самостійну правову галузь, не можемо, однак, погодитися із запропонованим С.М. Махіною шляхом її реалізації, оскільки покладення судово-процесуального принципу в основу виділення галузі адміністративного процесу не має належних методологічних підстав.

Твердження про самостійність галузі адміністративно-процесуального права, яке ґрунтується лише на підставі офіційного закріплення спеціалізації судів загальної юрисдикції, суперечить майже віковій парадигмі формування фундаментальних галузевих концепцій. Поширення терміна «адміністративний

процес» лише на сферу адміністративної юстиції змушує прихильників такого підходу вказати на суто судово-процесуальний характер предмета регулювання відповідної галузі.

Фундатор вітчизняної адміністративно-правової теорії В.Б. Авер'янов пише: «Адміністративний процес (підкреслено нами – С.Г.) за природою правовідносин взагалі має вважатися не складовою адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості» [48, с. 42].

Отже, доводиться констатувати, що «судова» концепція адміністративно-процесуального права означає винесення регульованих ним суспільних відносин не лише за межі предмета відповідної матеріальної галузі, а й взагалі – за межі сфери її впливу. Поняття адміністративного процесу та адміністративного права розглядаються як абсолютно різнопорядкові явища правової дійсності.

Коротко аналізуючи судову концепцію адміністративного процесу, слід зазначити, що висловлені вище зауваження жодним чином не можуть заперечити існування процесуального інституту адміністративного судочинства. Постановка проблематики узгодження «управлінського» та «судового» підходів до розуміння сутності явища адміністративного процесу обумовлена лише одним – використанням фахівцями сфери адміністративної юстиції відповідного терміну для позначення самостійної гілки судової влади, яка займається розглядом конфліктів у сфері державного управління. Одним із таких фахівців, безперечно, є видатний російський вчений Ю.М. Старілов, який у монографії «Административная юстиция. Теория, история, перспективы» пише, що з юридичної процесуальної точки зору, цей правовий інститут слід назвати адміністративним процесом за аналогією з цивільним процесом (який вирішує цивільно-правові суперечки) чи кримінальним (який розглядає кримінальні справи з винесенням вироків) [46, с. 270].

На наш погляд, проведення будь-яких аналогій з кримінально-процесуальним та цивільно-процесуальним правом є не досить виваженим, бо при цьому практично не береться до уваги специфіка юридичної природи адміністративного процесу. Якщо і в цивільному, і у кримінальному праві «процесуальна частина» регулюванням деліктних відносин зазвичай і обмежується, то в праві адміністративному подібні відносини становлять далеко не переважну частку предмета регулювання процесуальних норм.

Виокремлювати з усього масиву фактичних відносин, регульованих адміністративно-процесуальними нормами, лише ті, які складаються з приводу вирішення конфліктів у судах адміністративної юрисдикції, і йменувати їх загальним терміном «зміст адміністративно-процесуального права» – значить невинновдано звужувати логічний обсяг цього поняття.

Нагадаємо, у цьому аспекті наукова дискусія точиться не з приводу достатності підстав для виділення відповідного судово-процесуального інституту (галузі) права, не з приводу встановлення обсягу та змісту предмета його регулювання, а щодо доцільності використання для їх позначення терміна «адміністративно-процесуальне право». Оскільки, по суті, окреслена проблема будь-яких концепту-

альних засад теорії адміністративного судочинства безпосередньо не стосується і на наукове розуміння його сутності істотним чином вплинути не може, то й її розв'язання має лежати, так би мовити, «на поверхні».

Саме такою, довершеною за своєю простотою та ефективністю, є ідея, викладена на сторінках наукових праць В.С. Стефанюка та М.М. Тищенка. Основний її зміст полягає у використанні для позначення адміністративного судочинства новостворених термінів: «адміністративно-судовий процес» [49, с. 478] або ж «судовий адміністративний процес» [50]. На наш погляд, використання цих термінів дозволить чітко розмежувати процесуальні аспекти адміністративного права та адміністративної юстиції.

Зроблений нами короткий огляд концепцій змісту адміністративного процесу, які запанували у пострадянській юридичній теорії, звичайно ж, не охоплює усього спектру тих поглядів та думок, які висловлювали і продовжують висловлювати науковці з цього питання. На нашу думку, докладний аналіз кожної окремої такої позиції може бути зроблено в рамках уже іншого фундаментального дослідження, цілком присвяченого проблематиці суті регулювання адміністративно-процесуальних норм. Зважаючи на обмеженість обсягу дослідження, зауважимо лише, що абсолютна більшість напрацювань у цьому напрямі, маючи певну специфіку, здійснюється, однак, в межах управлінського, юрисдикційного або судового підходів.

Не претендуючи на беззаперечність та безапеляційність викладених вище положень, вважаємо найбільш прийнятною точкою зору, згідно з якою предмет адміністративного процесу – це суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення індивідуальних адміністративних справ. З огляду на це, у подальшому, як ми вже зазначали, наше дослідження буде проводитись на основі бачення адміністративного процесу в контексті його «широкого» розуміння як врегульованої адміністративно-процесуальними нормами процесуальної діяльності публічних органів щодо реалізації матеріальних норм публічного права.

Адміністративному процесу притаманна велика кількість характерних ознак, але сьогодні не існує єдиного підходу щодо їх кількості та класифікації. Так, А.А. Делін виокремлює такі ознаки адміністративного процесу:

- 1) цілеспрямована діяльність суб'єктів державної виконавчої влади;
- 2) діяльність державної адміністрації спрямована на вирішення у відповідності із законом конкретних справ, доручених їй;
- 3) важливим результатом адміністративної діяльності є акти державної адміністрації;
- 4) діяльність державної адміністрації повно, детально, чітко регулюється адміністративно-процесуальними нормами;
- 5) адміністративні процеси, як правило, з огляду на їх процедуру, більш прості у порівнянні з іншими видами юридичного процесу [51, с. 18–33].

Виокремлені ознаки мають суперечливий характер, бо:

– адміністративний процес не обмежується діяльністю лише органів виконавчої влади;

– повноваження на розгляд індивідуально конкретних справ виникають з компетенції та делегованих у передбаченому законом порядку повноважень уповноваженого владного органу;

– процедура – це частина адміністративного процесу.

До ознак, які дозволяють розглядати адміністративний процес як самостійне правове явище, В.К. Колпаков відносить:

а) наявність чітко визначеної сфери виникнення, існування і припинення адміністративних справ;

б) особливі правила вирішення адміністративних справ, закріплених в адміністративно-процесуальних нормах (нормативність адміністративного процесу);

в) наявність особливих адміністративно-процесуальних відносин;

г) обов'язкову участь у вирішенні таких справ компетентних органів (їх посадових осіб) [52, с. 357].

С.М. Петров до вказаних ознак додає такі: процедура стосується розгляду і вирішення індивідуально конкретної справи; наявність декількох стадій процесу [53, с. 327].

Зауважимо, що наведені науковцями ознаки не відображають динамічності цього правового явища, не враховують його основного призначення щодо реалізації матеріального права. Не слід забувати про те, що процедура (як зазначали вище) – частина процесу, а не самостійне процесуальне явище.

Д.М. Бахрах з-поміж ознак адміністративного процесу виокремлює спрощеність, з точки зору процедури, порівняно з іншими юридичними процесами [54, с. 579].

М.М. Тищенко до ознак адміністративного процесу також відносить: наявність чіткої системи дій щодо проведення операцій з приписами норм права; проміжне та кінцеве закріплення певних фактів, що відіграють роль своєрідних сходинок на шляху до встановлення юридичних наслідків. На думку вченого, адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а в деяких випадках – і норм інших галузей права [55, с. 204–205].

Розглядаючи ознаки адміністративного процесу, І.О. Куртузова зауважує, що до змісту адміністративного процесу входить не вся управлінська діяльність органів виконавчої влади, а лише та її частина, яка врегульована правовими процесуальними нормами, тобто суто юридична діяльність. Отже, не можна ототожнювати поняття «державно-управлінська діяльність» і «адміністративний процес» у широкому розумінні [56, с. 241–242].

Перелічені ознаки адміністративного процесу не охоплюють у повному обсязі зміст та суть цього явища. Тому, на наш погляд, необхідно конкретизувати й деталізувати найсуттєвіші ознаки адміністративного процесу. Це зводиться до низки узагальнених уточнень, а саме:

– це встановлена процесуальними нормами права процесуальна діяльність органів публічного управління, в ході якої розв'язуються індивідуально конкретні (визначені) справи щодо задоволення публічних інтересів;

– ця процесуальна діяльність має загальнообов’язковий характер та завжди ґрунтується на праві; виражається у цілеспрямованій органічно взаємопов’язаній системі дій, операцій з нормами права, результатом яких майже завжди є юридичні наслідки;

– наявність складної внутрішньої будови (публічно-правовий, адміністративно-деліктний, адміністративно-судовий процеси);

– для нього характерним є наявність чіткої внутрішньої структури (провадження, стадії, етапи, дії);

– це складне динамічне, системне, цілісне явище, яке розвивається у просторі та часі шляхом проходження нормативно визначених стадій.

Як уже відзначалося, основним структурним елементом адміністративного процесу є адміністративне провадження. У сфері публічного управління виникає велика кількість проваджень. Водночас поза увагою законодавця залишається безліч процесуальних дій, чітко не регламентованих процесуальними нормами.

Зупинімося на адміністративних провадженнях, що на сьогодні нормативно визначені:

– провадження з відпрацюванням й ухваленням нормативних актів управління [57; 58; 59];

– провадження з атестації державних службовців [60; 61; 62];

– проведення контролю у системі публічної адміністрації [63; 64];

– реєстраційно-дозвільні провадження: дозвільне провадження [65];

– провадження з реєстрації адвокатських об’єднань [66];

– провадження з видачі свідоцтва про право на ведення нотаріальної діяльності [67];

– провадження з легалізації об’єднань громадян [63; 68; 69; 70];

– провадження з державної реєстрації транспортних засобів [71; 72];

– провадження з реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності [73];

– провадження зі здійсненням технічного огляду транспортних засобів [74];

– провадження з ліцензування окремих видів діяльності [75];

– провадження у реєстраційно-паспортних адміністративних справах [76];

– провадження у сфері митної справи [77; 78; 79; 80];

– провадження з приватизації державного і громадського майна [81; 82; 83];

– провадження у сфері дотримання екологічних норм [84; 85; 86];

– провадження із заохочення та стимулювання [87; 88];

– провадження із застосування адміністративно-попереджувальних і запобіжних заходів [79; 89];

– провадження із розгляду звернень громадян [90; 91; 92];

– провадження у справах про адміністративні проступки [93; 94];

– дисциплінарне провадження [95; 96; 97];

– виконавче провадження [98; 99];

– провадження в адміністративних судах [100] тощо.

З огляду на те, що кількість конкретних адміністративних проваджень надзвичайно велика, що зумовлено об’єктом правового регулювання. При цьому,

практика управлінської діяльності викликає до життя їх нові види. Наведений перелік проваджень не слід вважати абсолютним, оскільки цілком їх перелічити практично неможливо.

Слід підкреслити, що в теорії адміністративного процесу існують різноманітні підходи до розмежування понять «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», а також виокремлення їх складових. Так, засновник теорії юрисдикційного адміністративного процесу Н.Г. Саліщева розмежовує поняття «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», визначаючи адміністративний процес як вужче поняття порівняно з провадженням, а його зміст прирівнює до понять «цивільний процес» і «кримінальний процес». Адміністративне провадження, на думку вченої, всебічно охоплює діяльність державного апарату: від підготовки і видання актів управління до матеріально-технічних дій. Воно містить широке коло суспільних відносин у сфері державного управління і за своїм змістом може бути трьох видів:

а) провадження, пов'язане із здійсненням завдань внутрішньої організації апарату управління;

б) провадження, що опосередковує взаємовідносини цього державного органу з іншими державними органами, установами, підприємствами, які не входять в його систему;

в) провадження у справах, пов'язаних з відносинами між громадянами чи громадськими організаціями та виконавчо-розпорядчими органами. Різниця між процесом і провадженням полягає також у тому, що провадження регулюється за допомогою організаційних норм, які становлять певну групу норм матеріального адміністративного права [10, с. 9].

З такою точкою зору не можна погодитися, бо адміністративне провадження – це діяльність із вирішення індивідуально-конкретної справи у сфері публічно-правових відносин, тоді, як адміністративний процес – це будь-яка нормативно регламентована процесуальна діяльність публічних органів із задоволення публічних інтересів. Отже, відповідно до законів логіки, слушно було б твердити про можливість вміщення більшого за змістом явища у менше. Водночас не можна оминати структуризації адміністративного процесу, на який звертають значну увагу в адміністративно-правовому полі вчені-адміністративісти [101; 102; 103; 4948, с. 42; 5352, с. 358; 104, с. 6].

Однак єдиної позиції щодо розв'язання цього питання ще не вироблено. Так, В.К. Колпаков, досліджуючи структуру адміністративного процесу, виділяє три його структурні елементи, а саме:

– адміністративно-правотворчий процес – діяльність державної адміністрації з прийняття нормативних адміністративних актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною формою;

– адміністративно-правонадільний (оперативно-розпорядчий) процес – діяльність суб'єктів державної виконавчої влади з прийняття та виконання оперативно-розпорядчих, правонадільних та інших правозастосовних актів, спрямованих на організацію виконання законів та інших правових актів, здійснювана в адміністративно-процесуальній формі;

– адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність суб’єктів державно-виконавчої влади, спрямована на вирішення суперечок між різними суб’єктами, а також застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, здійснюване в адміністративно-процесуальній формі [105, с. 284].

На думку Ю.М. Козлова, є адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний види адміністративно-процесуальної діяльності. Такої ж точки зору дотримуються Л.Л. Попов [106, с. 390], а також видатний український адміністративіст І.П. Голосніченко [107, 33, с. 22; 108, с. 99–100].

П.І. Кононов визначає два види адміністративного процесу – адміністративно-розпорядчий та адміністративно-охоронний [109, с. 23–24].

М.М. Тищенко поділяє адміністративний процес на окремі процеси: адміністративно-установчий, адміністративно-правотворчий, адміністративно-правозастосовний та адміністративно-контрольний [110]. У працях, опублікованих пізніше, вчений пропонує поділяти сукупність адміністративних проваджень на дві групи – юрисдикційні та неюрисдикційні [50, с. 478].

На думку В.Г. Розенфельда та Ю.М. Старілова, є три види адміністративного процесу: правозастосовний, адміністративно-договірний, адміністративно-юрисдикційний [22, с. 65–68].

І.В. Панова також визначає три види адміністративного процесу:

- адміністративно-нормотворчий,
- адміністративно-правозастосовний,
- адміністративно-юрисдикційний [102, с. 135–146].

В.Б. Авер’янов вказує на існування чотирьох сфер, кожену з яких можна називати адміністративним процесом:

1) порядок розгляду справ у адміністративних судах – адміністративне судочинство;

2) порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з підготовки та прийняття нормативних та індивідуальних адміністративних актів – так званий «позитивний» або «управлінський» адміністративний процес;

3) порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб – так званий «квазіюрисдикційний» адміністративний процес;

4) порядок застосування заходів адміністративного примусу – юрисдикційний адміністративний процес. Але, з огляду на їх неоднорідність, учений вважає найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» для сфери адміністративної юстиції. Далі він пише, що процес розгляду справ у адміністративних судах за природою правовідносин загалом слід вважати не складовою адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості [111, с. 41-42].

О.В. Кузьменко наполягає на тому, що поняття «адміністративний процес» є узагальнюючим і охоплює всі існуючі процедурно-процесуальні інституції адміністративно-правової спрямованості. Відповідно до цього, структурною складовою адміністративного процесу є судовий адміністративний процес [112, с. 92].

Розглянувши висвітлені вченими позиції, ми зробили висновок, що дослідники недостатньо зважали на концептуальні зміни, які відбуваються у суспільстві. Ці зміни суттєво вплинули на предмет адміністративного права, відповідно – на становлення предмета адміністративно-процесуального права, що ми вже відзначали. Такий стан речей спонукав до пошуку нових підходів до аналізу структури адміністративного процесу. Отже, логічно його аналізувати відповідно до функціонального призначення діяльності публічної адміністрації. На наш погляд, слід визначити такі види адміністративного процесу:

- публічно-правовий;
- адміністративно-деліктний;
- адміністративно-судовий.

Публічно-правовий вид – це врегульована адміністративно-процесуальними процедурними нормами діяльність публічних органів, яку вони здійснюють у межах внутрішньої та зовнішньої компетенції, що має правові наслідки.

Адміністративно-деліктний вид – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень та винесення постанов, їх виконання з адміністративних справ деліктного характеру.

Адміністративно-судовий вид – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції із вирішення адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин.

Погоджуючись із існуючою точкою зору щодо порушення «родо-видової» концепції у випадку відокремлення в адміністративному процесі певних видів процесу, ми зробили висновок, що сьогодні в теорії адміністративного права відсутні сталі позиції щодо змісту та структури адміністративного права. Нині теоретики адміністративного права висувають обґрунтовані теоретичні концепції щодо виокремлення в структурі адміністративного права його підгалузі (галузі) – адміністративно-деліктного права та відповідно його процесуального «супутника» – адміністративно-деліктного процесу.

Зважаючи на це, ми розглядаємо адміністративно-деліктний процес як структурну частину адміністративно-деліктного права, що має не досить сталі теоретичні обґрунтування щодо існування його в системі права. Тому ми притримуємося позиції розглядати адміністративно-деліктний процес не як процес в адміністративному процесі, а як регламентуючий процесуальне забезпечення адміністративно-деліктного права вид процесу. При цьому адміністративно-деліктному процесу притаманні ознаки виду адміністративного процесу. Враховуючи викладене, для послідовності міркування наше дослідження відбуватиметься на основі наведеної позиції.

У практиці застосування адміністративно-процесуального законодавства прийнято послідовно та чітко розмежовувати поняття «процес», «провадження», «окреме провадження», «стадія». При цьому вживання цих термінів слід розрізняти і у нормативно-правових актах. Ми вже розглянули вище основні тлумачення



поняття адміністративного процесу у вітчизняній спеціальній літературі. Як бачимо, більшість учених (В.Д. Сорокін, Ю.М. Козлов, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков) як його вид виділяють адміністративне провадження [105, с. 117–125]. Ю.М. Козлов детермінує провадження як «нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та обов'язковий розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета» [113, с. 73].

П.І. Кононов, не подаючи власної дефініції поняття «адміністративне провадження», вказує лише, що у структурі адміністративного процесу, залежно від сутності, способів та результатів вирішення індивідуальних справ, можуть бути виокремлені різні адміністративні провадження [109, с. 23–24].

Визнаючи адміністративне провадження частиною адміністративного процесу, В.К. Колпаков визначає його як особливий вид адміністративної діяльності з вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм [105, с. 277].

Класифікація адміністративних проваджень безпосередньо залежить від підходів до змісту та особливостей структури адміністративного процесу. За класифікацією В.Д. Сорокіна, виділяються такі види адміністративних проваджень:

- з прийняття нормативних актів;
- з пропозицій та заяв громадян і звернень організацій про реалізацію наданих їм прав у сфері;
- з організаційних справ у апараті державного управління;
- про застосування примусових заходів [13, с. 76].

На думку В.А. Юсупова, критерієм класифікації адміністративних проваджень доцільно обрати характер функцій управління [114, с. 82–83]. М.Я. Масленников виокремлює три види проваджень у сфері адміністративної юрисдикції:

- в органах адміністративної юрисдикції першої інстанції;
- прискорене;
- в органах адміністративної юрисдикції другої інстанції [115, с. 18].

Зазначені провадження він називає загальними, уточнюючи, що вони здійснюються стосовно громадян (фізичних та посадових осіб) за правилами КУпАП.

Крім того, цей учений виділяє особливі види проваджень. До таких він відносить провадження щодо господарюючих суб'єктів, здійснювані на підставі спеціальних нормативних правових актів у справах про порушення:

- митних правил;
- земельного законодавства (здійснюється органами управління земельними ресурсами та землеустрою);
- земельного законодавства (здійснюється органами охорони природних ресурсів);

- земельного законодавства;
- ліцензійної діяльності на транспорті;
- правил дорожнього руху;
- санітарних правил;
- у галузі будівництва;
- антимонопольного законодавства;
- прав споживачів;
- законодавства про рекламу;
- правил сертифікації та стандартизації;
- правил рибохорони;
- прав і законних інтересів інвесторів на ринку цінних паперів;
- у сфері виробництва та обігу етилового спирту, алкогольної та спиртовмісної продукції;
- стосовно юридичних осіб за порушення законодавства про вибори та референдум;
- провадження у справах про порушення податкового законодавства [115, с. 18–23].

Д.М. Бахрах вважає, що поділ адміністративного процесу на провадження обумовлює формування інститутів адміністративно-процесуального права (інститут дисциплінарного, приватизаційного провадження) [116, с. 15].

О.В. Кузьменко згрупує адміністративні провадження за наявністю або відсутністю конфлікту [3838, с. 193–194; 4, с. 209].

На наш погляд, виокремлені види процесів включають такі групи проваджень:

1) публічно-правовий процес:

- нормотворчі провадження;
- реєстраційні провадження;
- дозвільні провадження;
- атестаційні провадження;
- заохочувальні провадження;
- контрольні-наглядові провадження;
- провадження з розгляду пропозицій та заяв тощо;

2) адміністративно-деліктний процес:

- провадження у справах про адміністративні проступки;
- дисциплінарні провадження;
- виконавчі провадження;
- провадження з розгляду скарг, тощо;

3) адміністративно-судовий процес:

– провадження з розгляду позовів фізичних та юридичних осіб до суб'єктів публічної адміністрації.

## 1.2. Особливості та структура адміністративно-деліктного процесу

Виокремлення адміністративно-деліктного процесу в структурі адміністративного процесу обумовлене теоретичною та практичною реалізацією здобутків у матеріальній сфері адміністративного права.

Правові норми, що регулюють відповідальність за адміністративні правопорушення (проступки), визначаються як інститут адміністративної відповідальності, який, своєю чергою, розглядається як складова частина адміністративного права [52, с. 21], а правові відносини, що виникають у сфері відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, автоматично сприймаються як складова частина предмета адміністративного права.

Тоді адміністративна відповідальність – це інститут адміністративного права, який охоплює відносини, що виникають з приводу вчинення правопорушення і застосування заходів виховного впливу та адміністративних стягнень.

Зазначені норми у працях дослідників проблем юридичної відповідальності за вчинення адміністративних проступків називаються адміністративно-деліктними нормами, відповідні відносини – адміністративно-деліктними відносинами [117, с. 54–55].

Соціальна необхідність норм адміністративної відповідальності зумовлена потребою держави адекватно реагувати на один із видів неправомірної поведінки – адміністративний делікт (проступок, правопорушення).

Делікт (від латинського *deliktum*) – провина, злочин – виявляється у дії або бездіяльності, що суперечить закону [118, с. 570].

У стародавні часи юристи Риму під деліктами розуміли протиправне завдання шкоди особі чи її майну. Відшкодування за вчинені протиправні дії передбачало необмежену розправу потерпілого з порушником [119, с. 134].

Термін «делікт» щодо адміністративного проступку застосовують як теоретики права, так і представники інших правових наук: С.С. Алексєєв, Л.В. Коваль, Е.В. Додін, О.І. Остапенко та ін.

Узагальнюючи думки вчених-адміністративістів, В.К. Колпаков висловлює позицію, що «адміністративний делікт» представники адміністративно-правової науки сприймають як синонім терміна «адміністративне правопорушення» або «адміністративний проступок» [120, с. 25].

О.І. Остапенко визначив адміністративний делікт як конкретну протиправну поведінку, а адміністративну деліктність – як суспільне явище, що має місце в реальній дійсності та виявляється у вигляді конкретних протиправних деліктів [121, с. 6–7].

І.П. Голосніченко висловлював думку, що законодавчо закріплене поняття адміністративного делікту має велике методологічне і практичне значення. Від того, який зміст буде укладатися у це поняття, залежить вибір юридичних і спеціальних заходів для здійснення профілактики адміністративних правопорушень і підвищення ефективності адміністративного законодавства [122, с. 43].

Сьогодні в теорії адміністративного права започаткована і вдало реалізується позиція, відповідно до якої адміністративно-деліктні відносини становлять предмет адміністративно-деліктного права як підгалузі адміністративного права. Фундатором цієї ідеї є В.К. Колпаков [52, 123;120, 124], розвиває такий підхід Д.М. Лук'янець [125, с. 212–216;42], А.В. Матіос [126, с. 182–183]. Згідно з цією точкою зору, зазначена підгалузь має свою процесуальну частину – адміністративно-деліктний процес.

Відповідно до розвитку адміністративного права, формування нових інститутів, виокремлення підгалузей, теоретичні концепції щодо адміністративно-деліктного права мають сенс. Однак сьогодні розрізнене законодавство цієї підгалузі не дає можливості, на наш погляд, говорити про її відокремлення у повному обсязі, в той же час подрібнення провідної галузі права зведе нанівець зміст та призначення адміністративного права як профільюючої науки. Отже, нині можна говорити лише про виокремлення адміністративно-деліктного процесу в системі адміністративного процесу, оскільки відносини, що виникають з приводу вчинення правопорушення і застосування адміністративного стягнення, є не управлінськими, а відносинами юридичної, у нашому випадку – адміністративної (адміністративно-деліктної) відповідальності.

Це різні за генезисом відносини. Адміністративно-деліктні відносини породжують права і обов'язки, змістом яких є обов'язок правопорушника нести відповідальність, а суб'єкта юрисдикції – застосовувати до нього стягнення. Управлінські відносини – це ті, що пов'язані насамперед з реалізацією організаційної, а не юрисдикційної компетенції [52, с. 93].

Будь-який інститут права має свою сферу правового регулювання, яка реалізується в певному юридичному порядку, встановленому відповідними процесуальними нормами, тобто реалізується завдяки процесу, який виступає як окремий процесуальний інститут. Отже, адміністративно-деліктна відповідальність реалізується за допомогою адміністративно-деліктного процесу.

Адміністративно-деліктний процес як процесуальний інститут має низку специфічних ознак, а саме:

- процесуальній діяльності притаманний владний характер;
- процесуальну діяльність реалізують суб'єкти адміністративно-деліктних відносин, відповідно до своїх функціональних обов'язків;
- процесуальна діяльність тяжіє до повної регламентації адміністративно-процесуальними нормами;
- вона оформлюється офіційними документами, які мають перехідний та підсумковий характер;
- її завданням є вирішення справ адміністративно-деліктного характеру.

Питання виокремлення адміністративно-деліктного процесу в структурі адміністративно-процесуального права порушували такі науковці, як Л.В. Коваль [127, с. 154–227], В.К. Колпаков [52, с. 424], М.Я. Масленников [128, с. 13], В.А. Лорія [129, с. 273–274], В.А. Юсупов [130, с. 107], А.Б. Зеленцов [131, с. 70],

Д.М. Лук'янець [42, с. 225], Е.Ф. Демський [40, с. 76, 412], В.А. Круглов, Л.Л. Попов [132; 133], П.В. Діхтієвський [134, с. 85–93] та інші.

Так, В.К. Колпаков зазначає, що на понятійному рівні термін «адміністративно-деліктний процес» доцільно використовувати для позначення узагальноної категорії, яка об'єднує у системне утворення окремі провадження у справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктні провадження) [52, с. 385].

Отже, підсумовуючи наведене, зауважимо, що адміністративно-деліктний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень і винесення постанов та їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру.

Адміністративно-процесуальну діяльність у межах конкретної адміністративної справи називаємо провадженням в адміністративній справі.

Адміністративно-процесуальна діяльність конкретизується і об'єктивується в межах конкретних адміністративних проваджень. Саме вони є структурними складовими окремими видами адміністративного процесу.

В.Д. Сорокін зазначає, що провадження – це частина процесу, а процес – це сукупність проваджень [13, с. 120].

М.Я. Масленніков висловлює думку про те, що провадження в юридичному процесі розглядається як головний його елемент, що являє собою системне утворення, комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій [128, с. 12].

Адміністративне провадження, на думку В.К. Колпакова – це «...адміністративно-процесуальна діяльність (сукупність процесуальних дій) компетентного суб'єкта, що здійснюється у межах конкретної адміністративної справи для її вирішення». Він же вважає, що адміністративне провадження детермінується в адміністративному процесі завдяки наявності лише йому належних:

- а) процесуальних правовідносин;
- б) доказів,
- в) процесуальних документів [135, с. 313; 105, с. 277; 52, с. 370; 136, с. 117].

Хоча за дефініцією, яку подає Л.В. Коваль, адміністративним провадженням є сукупність процесуальних норм, об'єднаних спільною для них функцією [137, с. 143].

Питання обсягу та структури адміністративно-деліктного процесу порушувалось у працях багатьох вітчизняних та іноземних науковців-адміністративістів. Особливу увагу звертали на обсяг цього конгломерату.

Одна група вчених обмежувала його зміст застосуванням адміністративних заходів примусу та ототожнювала адміністративно-деліктний процес із провадженням у справах про адміністративні проступки (Н.Г. Саліщева, А.П. Шергін, Б.М. Лазарєв, В.Г. Перепелюк).

На думку Ю.С. Адушкіна, блок правоохоронних адміністративно-процесуальних проваджень є сукупністю п'яти проваджень:

- а) провадження із розгляду адміністративних суперечок;
- б) провадження із розгляду скарг громадян;
- в) провадження у справах адміністративного контролю;
- г) провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- д) провадження із притягнення до дисциплінарної відповідальності [20, с. 17].

Ця класифікація, на наш погляд, є доволі сумнівною, оскільки у ній немає єдиного критерію, за яким відокремлюються зазначені провадження.

І, нарешті, третя група авторів (В.Д. Сорокін, Л.В. Коваль, І.В. Панова, М.М. Тищенко, В.К. Колпаков, І.П. Голосніченко та ін.) включають у зміст адміністративно-деліктного процесу (юрисдикційне провадження) провадження із застосування заходів адміністративного примусу.

Слід зазначити, що в теорії адміністративного права зміст адміністративно-правового примусу деякі вчені тлумачать по-різному. Критерії, що покладені в основу структури, базуються на вирішенні питання, чи можливий публічно правовий примус поза межами вчиненого проступку (наприклад, адміністративне затримання відносять до адміністративного припинення, чи це захід забезпечення провадження).

В.А. Лорія класифікує зазначений процес на такі підвиди:

- а) провадження із застосування адміністративних стягнень;
- б) провадження із застосування дисциплінарних стягнень;
- в) провадження із застосування заходів припинення та забезпечення [129, с. 88].

Автор не відокремлює від адміністративного примусу заходів попереджувального характеру, що є не обґрунтованим і незрозумілим.

А.П. Ключніченко виокремлює в цьому процесі попереджувальні, припинювальні та покаральні провадження [138].

Зазначені класифікації, як ми вже зазначали, мають доволі відносний характер, що викликає потребу їх вдосконалення. Спробуємо запропонувати власну класифікацію адміністративно-деліктного процесу та аргументувати її.

Фундаментом будь-якої класифікації є критерії, які покладені в основу. Зокрема:

1. За наявністю спору про право (вирішення якого гарантується силою адміністративного примусу) можливо виокремити такі провадження:

- а) провадження у справах про адміністративні проступки;
- б) дисциплінарні провадження;
- в) виконавчі провадження;
- г) провадження з розгляду скарг;
- д) провадження із застосування заходів адміністративного примусу, непов'язаних із відповідальністю тощо.

2. За суб'єктом юрисдикції:

- а) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- б) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;
- в) місцевим судами (суддями);

г) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами);

д) суб'єкти дисциплінарної юрисдикції в межах державно-правових відносин щодо забезпечення прав і свобод громадян;

е) суб'єкти, уповноважені розглядати скарги громадян;

є) державна виконавча служба тощо.

3. За порядком процесуальних дій:

а) спрощене;

б) загальне;

в) прискорене;

г) особливе (об'єднання справ у одне провадження, особливості нормативно-правового регулювання, особливість кваліфікації окремих адміністративних проступків).

4. За правовим статусом правопорушника:

а) юридична особа;

б) фізична особа: іноземець, неповнолітній, посадова особа;

в) фізична особа у певному фізіологічному стані (вагітна жінка, жінка, яка має дитину віком до одного року, інвалід тощо).

5. За застосуванням заходів примусу:

а) провадження попереджувального характеру;

б) провадження припинювального характеру;

в) провадження зі застосування адміністративних стягнень;

г) провадження зі застосування заходів виховного впливу;

д) правовідновлювальне провадження (усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних проступків, відшкодування матеріальних збитків тощо).

Пропонуємо охарактеризувати окремі провадження, які входять до адміністративно-деліктного процесу, застосовуючи класифікацію за наявністю спору про право.

Розкриваючи питання дисциплінарного провадження, зауважимо, що на його дослідженню звертали значну увагу у працях такі вчені-адміністративісти, як Д.М. Бахрах, Б.І. Жерліцин, В.Д. Сорокін, В.М. Манохін, Є.В. Додін, І.О. Галаган, Ю.М. Козлов, В.О. Лорія, Ю.С. Адушкін тощо [139; 140; 141; 142; 143; 144; 129; 145; 146; 147; 148]. Незважаючи на це, стан сучасних теоретичних розробок дисциплінарного провадження не є достатньо активним, порівняно з попереднім періодом.

Треба зазначити, що дослідження ускладнюється й існуванням значної кількості джерел дисциплінарного провадження. Зокрема норми, що регламентують дисциплінарне провадження, містяться у законодавстві про працю [95], дисциплінарних статутах [97; 149; 96; 150], положеннях [151; 152] та правилах внутрішнього трудового розпорядку, а також в інших нормативних актах [153] тощо.

Нову точку зору щодо місця дисциплінарного провадження в системі права висвітлено у працях О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржія, С.М. Петрова, В.Л. Коваленко,

І.О. Картузової [154, с. 387; 53, с. 334–345; 155, с. 421; 56, с. 278], де подається аналіз співвідношення дисциплінарного провадження з трудовим, виправно-трудовим правом. Узагальнюючи думки цих вчених, можна зробити висновок, що на цьому етапі теоретичних досліджень доцільно розглядати дисциплінарне провадження, незалежно від сфери функціонування відповідних правовідносин, як структурний елемент адміністративно-деліктного процесу.

Сьогодні у правовому полі є різноманітні підходи до розуміння дисциплінарного провадження. Так, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко стверджують, що дисциплінарне провадження – це сукупність юридичних норм, які регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо розв'язання питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [34, с. 157].

Д.М. Бахрах розглядає дисциплінарне провадження як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на залучення осіб, винних у здійсненні дисциплінарних проступків, до дисциплінарної відповідальності [156].

Ю.М. Козлов спільно з Л.Л. Поповим, висвітлюючи питання дисциплінарного провадження, зазначають, що його зміст полягає у застосуванні передбачених нормами права дисциплінарних стягнень до осіб, які вчинили правопорушення у вигляді дисциплінарного проступку. При цьому вони бачать його як вид адміністративно-юрисдикційних проваджень [106, с. 415–416].

Окремі науковці стверджують, що дисциплінарне провадження відбувається, щоб забезпечити правильне і об'єктивне вирішення справи про дисциплінарний проступок з метою зміцнення державної і службової дисципліни, охорони прав і законних інтересів працівників, а також державних органів, підприємств, організацій [157, с. 255].

З точки зору В.К. Колпакова, дисциплінарні провадження входять до групи проваджень зі застосування заходів адміністративного примусу. Своєю чергою, ця група входить до правозастосовних проваджень [105, с. 278].

Як вважає С.В. Ківалов, дисциплінарне провадження – це врегульована законодавством діяльність уповноважених органів щодо застосування дисциплінарних стягнень під час дотримання прав і законних інтересів винних осіб. [158, с. 48]

І.О. Картузова вказує, що під дисциплінарним провадженням слід розуміти урегульовану законодавством діяльність уповноважених суб'єктів зі застосування дисциплінарних стягнень і таку, що гарантує забезпечення прав і законних інтересів державних службовців [159].

Слушною є позиція О.В. Кузьменко щодо місця дисциплінарного провадження в адміністративному процесі, а саме: «дисциплінарне провадження – один з видів адміністративно-деліктного процесу, який є складовою частиною адміністративно-процесуального права» [160, с. 177].

Зазначене провадження розвивається, відбувається, триває в просторі й часі. Його хід фіксується документально. Здійснення процесуальних, юридично



значущих дій об'єднується в межах дисциплінарного провадження в окремі стадії. О.Ю. Синявська у своїй дисертаційній роботі дає визначення стадій дисциплінарного провадження як відносно самостійних, пов'язаних між собою частин провадження [161].

Учені-адміністративісти, зокрема Ю.С. Адушкін [147], В.Д. Сорокін [13; 162, с. 327], А.П. Коренєв [163], М.М. Тищенко [164] та ін. звертають значну увагу на структуру дисциплінарного провадження, але виокремлення стадій має найбільш суперечливий характер, оскільки це провадження може в різних ситуаціях проходити різну кількість стадій. Закон передбачає спрощене, скорочене, звичайне провадження, а також наявність факультативних стадій, що встановлюється в різних нормативно-правових актах.

Позитивним щодо дослідження цього провадження є те, що у ст. 39 «Стадії дисциплінарного провадження» Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 р. [165] законодавець закріпив такий перелік стадій дисциплінарного провадження:

- 1) перевірка даних про дисциплінарний проступок;
- 2) відкриття дисциплінарного провадження;
- 3) розгляд дисциплінарної справи;
- 4) прийняття рішення.

У науковій літературі думки вчених щодо кількості та назв стадій також не збігаються. С.В. Ківалов визначає такі стадії дисциплінарного провадження:

- 1) порушення дисциплінарного провадження;
- 2) дисциплінарне розслідування;
- 3) розгляд дисциплінарної справи і винесення рішень;
- 4) виконання прийнятого рішення;
- 5) перегляд рішення за скаргою;
- 6) перегляд рішення в порядку нагляду [158, с. 48 ].

І.О. Картузова виокремлює такі стадії дисциплінарного провадження щодо державних службовців:

- 1) порушення дисциплінарного провадження;
- 2) дисциплінарна перевірка (розслідування);
- 3) розгляд дисциплінарної справи і винесення рішення щодо неї; виконання рішення у справі;
- 4) перегляд рішення за скаргою;
- 5) перегляд рішення в порядку нагляду. [166, с. 42–47].

У своїх працях С.С. Тюрін розглядає такі стадії дисциплінарного провадження:

- 1) призначення службового розслідування;
- 2) проведення службового розслідування;
- 3) додаткова перевірка матеріалів службового розслідування;
- 4) розгляд та прийняття рішення;
- 5) виконання рішення про дисциплінарне стягнення; оскарження рішення про дисциплінарне стягнення;

б) перегляд рішення про накладення дисциплінарного стягнення [167].

Більшість науковців підтримує класичну позицію щодо поділу деліктного провадження на стадії. А.П. Коренєв, Д.М. Бахрах, М.М. Тищенко, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко та ін. виокремлюють чотири стадії дисциплінарного провадження:

- 1) порушення справи (дисциплінарне розслідування);
- 2) розгляд справи та прийняття в ній рішення;
- 3) оскарження рішення у справі про дисциплінарний проступок;
- 4) виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення [163; 156, с. 157; 49, с. 337].

Висновком з означеного є те, що відмінності у поглядах на кількість стадій дисциплінарного провадження не мають принципового характеру, їх можна збільшувати, поділяти на окремі дії, визначати основні чи допоміжні, по-різному називати тощо. Принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження, його динаміку, ті окремі дії чи операції, що відбуваються у процесі реалізації адміністративно-правових норм, що передбачають дисциплінарну відповідальність.

Щодо змісту виконавчого провадження, то слід зазначити, що нормативно-правову основу цього виду провадження становить Закон України «Про виконавче провадження», у ст. 1 якого його визначено як сукупність дій органів і посадових осіб ДВС, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, у спосіб та в межах повноважень, визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями, що підлягають примусовому виконанню [98]. Це, зокрема, Закон України «Про державну виконавчу службу» [99], Наказ Міністерства юстиції України № 74/5 від 15.12.1999 р. «Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій» [168]

У науковій літературі існують протиріччя щодо бачення місця виконавчого провадження у системі права. Це обумовлюється тим, що тривалий час виконавче провадження перебувало в сфері цивільного процесуального права, що захищає приватні інтереси.

На цьому етапі наукових досліджень питання про належність виконавчого провадження до цивільного процесу або до самостійної (іншої) галузі права не набуло однозначності. Бачення належності виконавчого провадження до цивільного процесу відображено в працях М.Й. Штефана [169; 170] і В.В. Баранкова [171, с. 424–425]. Стверджується, що правовідносини між учасниками виконання і судом є процесуальними, всі ознаки цивільних процесуальних правовідносин притаманні правовідносинам, які виникають під час виконання судових рішень.

Альтернативну позицію висловлювали вчені М.К. Юков, В.М. Шерстюк, Ю. Білоусов [172; 173; 174]. Зокрема, М.К. Юков ще в 1975 р. запропонував розглядати виконавче провадження як галузь права – виконавче право.

В.М. Шерстюк дійшов такого висновку, аналізуючи неоднорідність правовідносин, що виникають під час виконання рішень різних юрисдикційних органів, та правовідносин цивільного процесу. На думку Ю. Білоусова, виконавче провадження має посісти самостійне місце в системі права.

Не погоджуючись із викладеними позиціями, зауважимо, що у зв'язку з реформуванням системи виконавчого провадження воно виражає не приватні, а публічно-правові інтереси. Отже, не можна розглядати виконавче провадження в цивільному процесуальному праві як його інститут чи стадію цивільного процесу.

Не викликає заперечень загальна думка стосовно того, що місце виконавчого провадження в системі права сьогодні суттєво змінилося завдяки змінам в законодавстві, зокрема у Цивільно-процесуальному кодексі України від 18 березня 2004 р. зі змінами та доповненнями (далі ЦПК) [175]. Провадження у цивільному процесі завершується оголошенням судового рішення та набуттям ним законної сили, як, зрештою, це свого часу зазначав М.А. Гурвич, коли стверджував, що «судовим рішенням процес в його основній стадії завершується» [176].

Зі здивуванням у юридичній літературі, присвяченій арбітражному (а тепер – господарському) процесу [177, с. 425–447], читаємо про розкриття сутності виконавчого провадження. Адже, на нашу думку, в разі відмежування від цивільного процесу виконавче провадження не стає частиною арбітражного (господарського) процесу.

Публікації останніх років свідчать, що вчені-адміністративісти, зокрема В.К. Колпаков [105, с. 278; 52; 52, с. 371], А.М. Бандурка, М.М. Тищенко [34, с. 168], С.В. Щербак [178], справедливо визначають виконавче провадження як одне з проваджень адміністративного процесу. Суперечливою є позиція М.М. Тищенка, який відносить це провадження до неюрисдикційних адміністративних проваджень [49; с. 490]. Виконавче провадження має на меті примусове виконання винесених рішень, яке за умови добровільного виконання не має сенсу. Позицію щодо місця виконавчого провадження у структурі адміністративного процесу підтримують російські вчені В.Д. Сорокін [179, с. 484; 180 с. 795], І.В. Панова [102, с. 8–9], Ю.А. Дмитрієв, С.М. Петров [53, с. 342].

Ми дотримуємось позиції вчених, що справедливо відносять виконавче провадження до структури адміністративного процесу, оскільки:

1) відповідно до організаційної побудови, Державна виконавча служба (далі ДВС) входить до структури Міністерства юстиції України, тобто є структурною складовою органів виконавчої влади, а державний виконавець має визначений законом правовий статус державного службовця;

2) за критерієм функціональної діяльності, на ДВС покладено примусове виконання рішень і суду, й інших органів публічної адміністрації, наділених юрисдикційними повноваженнями;

3) повнота та своєчасність виконання покладених на ДВС обов'язків забезпечується правовою силою заходів адміністративного примусу;

4) правовідносини, які виникають у зв'язку з проведенням виконавчих дій, мають адміністративно-процесуальний характер;

5) відповідальність у виконавчому провадженні є адміністративною і передбачається нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 188-13 «Невиконання законних вимог державного виконавця»).

У системі адміністративного процесу виконавче провадження буде посідати місце одного із видів адміністративно-деліктних проваджень.

Є й інші думки щодо виконавчого провадження. Так, Р. Миронюк вважає, що засобами реалізації норм матеріального права щодо адміністративних правопорушень є два види проваджень:

- 1) у справах про адміністративні правопорушення;
- 2) у справах про адміністративні правопорушення [181, с. 81–84].

Хибність такого визначення спростовується певними аргументами:

– виникає питання про існування стадії виконання постанови у провадженні в справах про адміністративні проступки;

– широтою кола суб'єктів, що виконують постанови у справах про адміністративні проступки;

– порушенням принципу оперативності та економічності цього провадження, оскільки добровільний порядок виконання є менш складним;

– розпорошення норм, що регулюють провадження в справах про адміністративні правопорушення в частині виконання рішень у справі ускладнить правозастосовну практику;

– логічною є позиція законодавця, що примусове виконання постанов про накладення адміністративних стягнень виконується згідно з процедурою, передбаченою Законом України «Про виконавче провадження»;

– відсутністю достатніх підстав для створення окремого виду провадження адміністративного процесу.

Сьогодні актуальним є вирішення питання про структуру виконавчого провадження, базовим елементом якої має бути стадія. Як стверджує С.В. Щербак, – це дасть змогу не тільки спостерігати за його розвитком, але й контролювати його на будь-якій стадії. [182, с. 31].

Законодавство про виконавче провадження не містить терміна «стадії виконавчого провадження», однак процес виконавчого провадження завжди складається із послідовних дій державного виконавця від відкриття виконавчого провадження до його закінчення.

За окресленими вище критеріями, під стадією виконавчого провадження слід розуміти сукупність процесуальних дій державного виконавця, інших суб'єктів виконавчого провадження, спрямованих на досягнення певної процесуальної мети.

І.В. Решетнікова подає таку систему стадій виконавчого провадження:

- 1) порушення виконавчого провадження і підготовка до безпосереднього виконання;
- 2) здійснення виконавчого провадження;
- 3) закінчення виконавчого провадження [183, с. 109].

Такий підхід, на наш погляд, не є досконалим, оскільки змішуються в одній стадії і порушення виконавчого провадження, і підготовка до виконання. Зміст цих стадій та характер процесуальних дій не співпадають.

У фактичному викладі стадій виконавчого провадження в навчальному посібнику «Виконання судових рішень» [184, с. 65] ця частина роботи чомусь називається «Загальні правила виконавчого провадження».

С.В. Щербак, відповідно до чинного Закону України «Про виконавче провадження» та практики примусового виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів, визначає чотири стадії виконавчого провадження:

- 1) відкриття виконавчого провадження;
- 2) підготовка до виконання;
- 3) застосування заходів примусового виконання до боржника;
- 4) заключна стадія [182, с. 174].

Детально аналізуючи кожен з них, автор не бере до уваги можливості оскарження постанови про закриття виконавчого провадження.

О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій висловлюють думку про існування чотирьох стадій виконавчого провадження:

- 1) відкриття виконавчого провадження;
- 2) здійснення виконавчого провадження;
- 3) закінчення виконавчого провадження;
- 4) оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження [154, с. 438].

На основі законодавчого регулювання та наведених позицій учених можна говорити, що виконавче провадження має складну структуру, яка утворюється зі стадій.

Першою є стадія відкриття виконавчого провадження, яка визначає початок дій щодо виконання постанов суду та актів інших державних та недержавних органів, який забезпечує правомірність застосування заходів примусового виконання.

Другою є центральна стадія здійснення виконавчого провадження, яка відбувається у визначені процесуальні строки і на якій застосовуються заходи примусового виконання до боржника.

Третя стадія – закриття виконавчого провадження, закінчення виконавчого провадження і повернення виконавчого документа стягувачеві, якщо стягнення не провадилося або проведено частково.

Факультативною є стадія оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження. Вона має місце лише у разі оскарження боржником або стягувачем постанови державного виконавця про закінчення виконавчого провадження до старшого безпосереднього начальника органу ДВС, а також до суду.

Підсумовуючи викладене, робимо висновок, що стадії виконавчого провадження відіграють значну роль у своєчасному, правильному та всебічному виконанні рішення суду чи іншого уповноваженого публічного органу.

### **1.3. Провадження у справах про адміністративні проступки в структурі адміністративно-деліктного процесу**

Провадження в справах про адміністративні проступки домінує у адміністративно-деліктному процесі. Зміст і особливості цього провадження цікавили багатьох учених-адміністративістів у різні періоди розвитку української держави.

Так, професор А.П. Коренєв зазначав, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це заснована на законі й виражена у формі правових відносин діяльність органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також органів і осіб, які беруть у ній участь, здійснювана в особливому адміністративно-процесуальному порядку з метою об'єктивного вирішення справи відповідно до закону [185, с. 160; 186, с. 236].

В.А. Прилуцький доводив, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це врегульований законодавством, послідовний процес підготовки, розгляду, вирішення і виконання відповідними органами державного управління справ про адміністративні проступки [187, с. 12].

І.А. Галаган зазначав, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – самостійне процесуальне явище в рамках системи адміністративно-процесуального права, якому притаманні специфічні риси, наділене знаками та особливостями, якими воно відрізняється від усіх інших адміністративних проваджень [188, с. 34–35].

В.К. Колпаков зауважував, що провадженням у справах про адміністративні правопорушення є особливий різновид адміністративного процесу, а не його структурний елемент [135, с. 313].

М.М. Тищенко вважав, що провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які, відповідно до норм адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови [189, с. 199].

В.С. Васильєв називав цей вид адміністративного провадження різновидом не адміністративного процесу, а адміністративно-юрисдикційною діяльністю [190, с. 224].

С.В. Ващенко, Г.В. Поліщук відзначали, що провадження у справах про адміністративні проступки – це низка послідовних дій органів державного управління (посадових осіб), юрисдикційних органів, а в окремих випадках інших суб'єктів, які, згідно з нормами адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови [191, с. 84].

Д.М. Бахрах, Є.Н. Ренов наголошували, що провадження у справах про адміністративні проступки – це регламентована адміністративно-процесуальними

нормами діяльність державних органів, спрямована на розгляд справ про адміністративні проступки та застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень [116, с. 5–6].

С.Т. Гончарук розумів під провадженням у справах про адміністративні проступки сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення [192, с. 59].

В.Д. Сорокін, досліджуючи зазначене провадження, називає низку обставин, що пояснюють зміст і специфіку місця провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, він зазначає, що, по-перше, воно пов'язане з реалізацією такої форми державного примусу, як адміністративна відповідальність, яка спричиняє практичну потребу відповідного правового регулювання всіх етапів і сторін цієї процедури.

По-друге, практична потреба, своєю чергою, суттєво стимулювала активізацію наукових досліджень і матеріальних аспектів інституту адміністративної відповідальності, і проблем процесуального забезпечення регулятивних функцій цього інституту.

По-третє, забезпечуючи матеріально-юридичну сутність інституту адміністративної відповідальності, провадження у справах про адміністративні правопорушення отримує необхідну стабільність, впорядкованість і стійкість у здійсненні (відправленні) цієї процедури.

По-четверте, з наукової точки зору, цей вид провадження, його існування та зміст не викликає сумнівів у представників юрисдикційної концепції, які вважають його головним елементом у структурі своєї концепції [179, с. 494–495].

Утім, незважаючи на наявні розбіжності позицій різних вчених-адміністративістів щодо юридичної природи, сутності та дефініції поняття «провадження в справах про адміністративні проступки», їх погляди збігаються в одному: зазначений вид адміністративного процесу складається із кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну [121, с. 210–212]. Водночас, у наведених дефініціях не беруться до уваги сучасні погляди і концепції щодо реалізації та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, визначених нормами Конституції, також не завжди – загальні підходи до змісту проступку як правової категорії, покладеної в основу інституту адміністративної відповідальності.

Отже, зважаючи на вищевикладене, ми можемо запропонувати власну дефініцію, а саме: провадження у справах про адміністративні проступки – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами низка послідовних дій публічної адміністрації щодо реалізації заходів, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд справи по суті, винесення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння.

Слід зазначити, що сьогодні Кодекс України про адміністративні правопорушення як основний правовий акт, у якому сконцентрована домінуюча кіль-

кість адміністративно-процесуальних норм, мало відповідає умовам нової адміністративної ідеології, що започаткована в Концепції адміністративної реформи в Україні, поступово втрачає своє значення як інструмент забезпечення законності і потребує ґрунтовного оновлення [193, с. 85]. Розв'язати проблему відповідності КУпАП новим соціально-економічним реаліям має розробка нового кодексу. Отже, важливою є проблема детального аналізу всіх його положень, зокрема процесуальних, застосування нових підходів до структури його процесуальної частини.

Законодавець не сформулював дефініції цього провадження, тому, на наш погляд, цю прогалину потрібно усунути. Відтак пропонуємо доповнити КУпАП статтею \*\*\* «Зміст провадження у справах про адміністративні проступки». Слушність такої позиції підтверджують також результати проведеного нами опитування співробітників ОВС (додаток В).

Треба погодитися з Ф.Д. Фіночком, який відзначає, що провадження у справах про адміністративні проступки спрямоване на своєчасне, повне, об'єктивне встановлення обставин кожної справи і вирішення її відповідно до законодавства [194, с. 217]. Слушними з цього приводу є й погляди Г.А. Кузмічової і Л.А. Калініної, які вважають, що це сукупність взаємозв'язаних процесуальних дій щодо порушення, розгляду, оскарження, виконання рішення у справі, що належить від адміністративного правопорушення [195, с. 47].

Орієнтири для вирішення питання про визначення провадження у справах про адміністративні проступки містить ст. 245 КУпАП, яка визначає, що завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення є:

- своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;
- вирішення її, відповідно до чинного законодавства;
- забезпечення виконання винесеної постанови;
- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень;
- виховання громадян в дусі дотримання законів [52, с. 390].

Аналізуючи цю норму, ми бачимо, що провадження у справах про адміністративні проступки ґрунтується на визначених законодавцем правилах щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства.

Сукупність процесуальних норм, що утворюють адміністративно-деліктний процесуальний інститут, регулює порядок реалізації відповідних деліктних матеріальних норм, процедури їх застосування, здійснення примусового впливу на винних з допомогою адміністративних стягнень. Тобто, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин.

Основна частина адміністративно-деліктних процесуальних норм, тобто правил провадження у справах про адміністративні правопорушення, міститься в КУпАП. Проте процесуальні адміністративно-деліктні відносини регулюються і доволі великою групою процесуальних норм, які до КУпАП не входять.

По-перше, це встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ, які вносять зміни до загального порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення (глави 2 МК України тощо).



По-друге, це норми підзаконних актів (накази, інструкції, статuti, правила), що уточнюють і конкретизують норми КУпАП. Так, ст. 266 КУпАП гласить, що особи, які керують транспортними засобами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння, підлягають усуненню від керування та огляду на стан сп'яніння у порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я і Міністерством юстиції України.

По-третє, це закони України, підзаконні нормативні акти, що регулюють адміністративну відповідальність юридичних осіб.

Отже, провадженням у справах про адміністративні правопорушення як основного виду адміністративно-деліктного процесу є системне утворення, що характеризується комплексом взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які:

а) утворюють певну сукупність адміністративно-процесуальних відносин, що відрізняються зв'язком з відповідними матеріальними правовідносинами (вони поглинають правовий статус учасників);

б) викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування усіх обставин та фактичних даних конкретної справи;

в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних процесуальних документах;

г) відносини в середині провадження є динамічними, їх рух обумовлено наявністю стадій та строків.

Сьогодні провадження у справах про адміністративні правопорушення як комплекс процесуальних дій, що закріплений у розділах 4–5 КУпАП, має такий вигляд.

Зокрема, в КУпАП закріплено, що це провадження порушують складанням протоколу про адміністративні правопорушення (ст. 254 КУпАП) особи, які мають на це право, відповідно до їх переліку, зазначеного у ст. 255 КУпАП, окрім випадків, коли протокол про адміністративний проступок не складається (ст. 258 КУпАП), та випадків, передбачених ст. 247 КУпАП, коли провадження у справі не передбачено. Зміст протоколу виписано у ст. 256 КУпАП. Для його складення особу може бути доставлено у відповідне службове приміщення (ст. 259). З цього моменту фіксуються визначені у ст. 251 КУпАП докази у справі й у самому протоколі, і у порядку, передбаченому статтями 264, 265, 266 КУпАП: протокол про вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, огляд водіїв на стан сп'яніння з фіксацією цих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення у відповідних адміністративно-процесуальних документах.

Оскільки перераховані заходи забезпечення провадження мають примусовий характер, законодавець передбачає можливість їх оскарження (ст. 267 КУпАП). Слід зауважити, що доказом у справі може бути також висновок експерта, але по-

рядок призначення та уповноважені на це органи не вказані, окрім статусу експерта як суб'єкта цього провадження, встановленого ст. 273 КУпАП. Складений та належно оформлений протокол з доданими до нього документами, доказами надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (ст. 257 КУпАП).

Орган (посадова особа), отримавши матеріали справи про адміністративний проступок, виконує дії, передбачені ст. 278 КУпАП, зокрема, готує справу до розгляду, вирішуючи питання, про які йдеться у цій статті, а саме:

– чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;

– чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;

– чи витребувано необхідні додаткові матеріали;

– чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Законодавець визначає два основні місця розгляду справи про адміністративний проступок. Це місце його вчинення або місце проживання підозрюваного, альтернативним є місце реєстрації транспортного засобу (ст. 276 КУпАП). Загальний строк розгляду справи про адміністративний проступок становить п'ятнадцять діб, за окремими категоріями справ передбачено одну, три, п'ять, сім діб (ст. 277 КУпАП). Порядок розгляду справи та обставини, що підлягають з'ясуванню під час розгляду, законодавець визначив у ст.ст. 279–280 КУпАП, зазначивши, що розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає цю справу. Далі оголошують, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснюють особам, які беруть участь у розгляді справи, їхні права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок. Орган (посадова особа) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи завдано майнової шкоди, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Зауважмо, що у випадку розгляду справи колегіальним органом ведеться протокол, у якому зазначаються:

1) дата і місце засідання;

2) найменування і склад органу, який розглядає справу;

3) зміст справи, що розглядається;

4) відомості про явку осіб, причетних до справи;  
5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду;  
6) документи і речові докази, досліджені під час розгляду справи;  
7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. Протокол підписує головуючий на засіданні й секретар цього органу (ст. 281 КУпАП). Як окремий документ оформляють пропозиції про усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних проступків (ст. 282 КУпАП). За результатами розгляду справи виносяться постанови у справі, зміст якої передбачено у ст. 283 КУпАП, що за своїм висновком може бути декількох видів:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 КУпАП;
- 3) про закриття справи (вносяться під час оголошення усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або прокурору, органу досудового слідства чи дізнання, а також за наявності обставин, за яких не передбачено провадження у справі (ст. 284 КУпАП).

Винесену постанову оголошують негайно, а її копію у триденний строк вручають або надсилають правопорушнику, потерпілому (ст. 285 КУпАП). З метою досягнення належного виховного впливу про постанову про накладення адміністративного стягнення може бути повідомлено громадськості (ст. 286 КУпАП). Особливим є винесення постанови у справі про адміністративний проступок за ст. 258 КУпАП, а саме: посадова особа виносить постанову у справі, дотримуючись встановлених вимог (ст. 283 КУпАП), не складаючи протокол щодо певної категорії справ, та у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою спеціальних технічних засобів, які працюють у автоматичному режимі й мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складають, а постанову у справі про адміністративне правопорушення виносять без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Окремо у главі 24 КУпАП законодавець зафіксував право оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративний проступок. Зокрема, ст. 287 закріплює право на оскарження постанови у справі за потерпілим та правопорушником. Порядок оскарження врегульовано за принципом оскарження у вищестоящий орган та до суду шляхом подачі скарги до органу, який виніс постанову (ст. 288 КУпАП). Скарга на постанову у справі може бути оскаржена у десятиденний строк з можливістю поновлення цього строку за умови його пропуску з поважних причин (ст. 289 КУпАП). Аналогічним строком обмежено можливість подачі прокурором протесту на постанову у справі, а саме: десять днів (ст. 290 КУпАП). Постанова у справі про адміністративний проступок набуває чинності лише після перебігу строку оскарження, за винятком оголошен-

ня попередження та стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення (ст. 291 КУпАП), що не позбавляє права на оскарження постанови. Також чіткий строк – десять діб – надається правомочному органу на розгляд скарги, протесту на постанову у справі (ст. 292 КУпАП). Перевіривши законність і обґрунтованість винесеної постанови, він має можливість прийняти одне з рішень, передбачених ст. 293 КУпАП, а саме: залишити постанову без зміни, а скаргу або протест – без задоволення; скасувати постанову і надіслати справу на новий розгляд; скасувати постанову і закрити справу; змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, для того, однак, щоб стягнення не було посилено. Якщо оскаржувану постанову виносить орган, який неправомочний вирішувати цю справу, її скасовують і справу надсилають на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Новелою є порядок набуття чинності постановою судді у справі про адміністративний проступок (ст. 294 КУпАП). Зокрема, постанова судді набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора, за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого ст. 32 КУпАП. Встановлено коло суб'єктів, що мають право на оскарження, опротестування постанови судді. Визначено застереження про прострочення строку подання апеляційної скарги, а також про підсудність та порядок апеляційного перегляду постанови. При цьому встановлено, що суд апеляційної інстанції може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або відхилення місцевим судом. За наслідками розгляду апеляційної скарги, протесту прокурора суд апеляційної інстанції має право: залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову без змін; скасувати постанову та закрити провадження у справі; скасувати постанову та прийняти нову; змінити постанову. Встановлено обмеження щодо неможливості посилення санкції на постанову. Постанова апеляційного суду набуває чинності негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає. За результатами апеляційного провадження, справу не пізніше ніж у п'ятиденний строк скеровують до місцевого суду, який її розглядав. У триденний строк копія рішення стосовно скарги або протесту надсилається особі, щодо якої його винесено, потерпілому на його прохання, про це повідомляють прокурору (ст. 295 КУпАП). Порядок повернення стягнутого за скасованою постановою та відновлення інших застосованих обмежень встановлено у ст. 296 КУпАП. Кодекс залишає за прокурором право на опротестування рішення стосовно скарги у вищестоящий органу щодо того який розглядав справу (ст. 297 КУпАП).

Порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень складається з визначення загальних положень виконання постанов (ст.ст. 298–305 КУпАП) та, за визначенням законодавця з проваджень із виконання постанов за конкретними видами стягнень (ст.ст. 306-330 КУпАП).

До загальних засад виконання постанов про накладення адміністративних стягнень належать такі: постанова у справі є обов'язковою для виконання усіма

адресатами (ст. 298 КУпАП); вона підлягає виконанню з моменту її винесення, після залишення скарги, протесту без задоволення, після закінчення строку добровільного виконання стягнення штрафу та повноваження на спрямування постанови до виконання (ст. 299 КУпАП); визначено, що порядок виконання постанови встановлено у КУпАП та законах України, виконання адміністративного арешту покладено на ОВС, а постанови виконуються окремо (ст. 300); передбачено можливість відтермінування виконання постанови до одного місяця (ст. 301 КУпАП); виконання постанови припиняється за обставин, зазначених у пунктах 5, 6 і 9 ст. 247 КУпАП (ст. 302 КУпАП); встановлено строк давності виконання постанови – три місяці з дня її винесення (ст. 303 КУпАП); зазначено, що питання, пов'язані з виконанням постанови, та контроль за її виконанням є компетенцією органу, що виніс постанову (ст.ст. 304–305 КУпАП) [196; 197].

Зважаючи на межі дослідження, особливості нормативно-правового регулювання встановленого законодавцем порядку виконання постанов про накладення окремих видів стягнень ми охарактеризуємо у параграфі 3.4.

Оновлення бачення місця провадження у справах про адміністративні проступки є необхідною умовою його ефективного реформування відповідно до вимог сьогодення. Також викладене вище створює належний базис для подальшого дослідження внутрішньої будови цього провадження, зокрема його основної складової – стадії.

## Розділ 2

### Природа стадій адміністративно-деліктних проваджень

#### 2.1. Стадія як структурний елемент адміністративного провадження

У сучасному адміністративно-правовому полі просторово-часові динамічні характеристики адміністративно-деліктних проваджень комплексно не досліджувалися. Стадійності як певній правовій категорії приділяли увагу науковці в галузі теорії держави і права [198], кримінального [199, с. 33–40] і цивільного [200, с. 9] процесів.

Аналіз сформованих ще за радянських часів точок зору дає можливість стверджувати, що сьогодні не існує єдиних підходів до розуміння зазначеного поняття. Так, деякі автори під стадією провадження розуміють сукупність процесуальних дій [201, с. 17] або процесуальних відносин [202, с. 15], діяльність, яка об'єднана найближчою ціллю [203, с. 77], інші – встановлений законом порядок просування справи [204, с. 75], треті – почергово змінюючи одна одну, самостійні етапи, які мають певні цілі й завдання [205, с. 43] тощо. Зрозуміло, що розрізнений науковий пошук свідчить про відсутність єдиних критеріїв, теоретичних засад усвідомлення цього поняття, оскільки різні науковці вкладають в нього різноманітний зміст, і, як справедливо зазначає В.М. Горшенєв, це не може позитивно вплинути на можливості теоретичного використання результатів, які отримали представники різних галузей права, тому і знижує ефективність інформаційної функції процесуальної науки [206, с. 123]. Узагальнений підхід до визначення позиції стосовно об'єктивно-раціонального співвідношення процесуально-правових критеріїв (у тому числі і стадії – С.Г.) важливий з методологічної точки зору, наголошує М.Я. Масленніков [207, с. 49].

Широко застосовуючи термін «стадія», вчені не намагаються чітко сформулювати зміст стадії як правової категорії, яка б набула загальнотеоретичного значення у всіх галузях права. У ліпшому випадку науковці, які вживають поняття «стадія», не замислюються над його змістом і тому використовують не зовсім вдалі запропоновані галузеві дефініції. Нерідко спостерігається механічне перенесення існуючих уявлень про стадії з адміністративно-процесуального права у площину загальної теорії права і навпаки. Інколи вчені позначають одні й ті ж явища різними термінами як синонімічними, не розмежовуючи їх змісту.

Зокрема, В.А. Юсупов порядок застосування норм права зі здійснення примусу апаратом державного управління поділяє на етапи, які одночасно називає стадіями, ототожнюючи їх [208, с. 96].

А.Б. Агапов, розкриваючи питання провадження у справах про адміністративні проступки, застосовує термін «стадії», одночасно ототожнює його з терміном «дії», не розмежовуючи їх змістового навантаження [209, с. 527–555].

І.О. Картузова бачить стадію як відносно самостійну частину процесуальних дій [56, с. 260]. У наведеному підході не взято до уваги співвідношення понять

«стадія», «дія». Зрозуміло, що такий підхід не сприяє теоретичній розробці проблеми стадійності.

У зв'язку з вищенаведеним доцільно зупинитися на деяких загальнотеоретичних аспектах цієї проблеми. Застосовуючи метод раціонального перенесення визначень оцінок та підходів, сформульованих та використаних у традиційному адміністративному процесі й теорії права, можна виокремити найбільш точні й оптимальні характеристики специфічних особливостей стадій адміністративного провадження.

Перш, ніж виокремити згадані особливості стадій адміністративного провадження, на наш погляд, необхідно розглянути термінологічні підходи згаданого терміна, подані в різних тлумачних словниках. Так, у Короткому тлумачному словнику української мови поняття «стадія» визначене як ступінь, період, етап у розвитку чого-небудь, що має свої якісні особливості [210, с. 255]. Новий тлумачний словник української мови розширює межі терміна «стадія» і трактує його як певний момент, період, етап у житті, розвиток кого-, чого-небудь, що має свої якісні особливості; фаза, шабель, ступінь [211, с. 368]. Словник іншомовних слів визначає «стадію» як ступінь у розвитку чогось, що має якісні особливості [212, с. 362]. Філософський енциклопедичний словник подає таке визначення поняття «стадія»: це період, ступінь в розвитку чого-небудь, що має свої якісні особливості [213, с. 510]. Відповідно до соціологічного енциклопедичного словника «стадією» є період, рівень, ступінь у процесі розвитку чого-небудь [214, с. 339].

Узагальнено вищевикладені визначення зводяться до запропонованої у Юридичному словнику за редакцією Б.М. Бабія, В.М. Корецького дефініції: це період, певний ступінь, фаза розвитку чого-небудь [215].

Тобто, наведені вище терміни використовуються як однопорядкові, синонімічні та взаємозамінні позначення, в усіх випадках мова йде про відносно самостійні частини провадження. Таким чином, на думку дослідників, терміни «фаза», «момент», «етап» та інші – не що інше як синонімічні, однопорядкові явища. Водночас у тлумаченні термінів «фаза», «етап», «момент» у зазначених словниках зміст цих категорій не зводиться до поняття «стадія».

Цим же шляхом трактування зазначеного терміна пішли деякі науковці галузі права, які називали стадію процесу «фазою процесу» [216], «етапом процесу» [217], «моментом процесу» [218] та інше.

Разом з тим, за змістом етап – це короточасний проміжок у діях, момент – це одночасно зафіксовані дії, фаза. Як правильно зазначено в Енциклопедичному словнику, стадія – це відносно самостійна частина послідовних дій, які мають свої узагальнені особливості й характеризуються логічним початком та закінченням [219].

Отже, ані «фаза», ані «етап», ані «момент» не мають таких специфічних ознак, які притаманні зазначеному терміну, тобто вони:

- не наділені відносною самостійністю;
- не мають логічного початку та закінчення;

– не утворюють послідовних дій, які мають свої особливості.

Таким чином, не можна вважати правильними твердження про те, що зазначені терміни є синонімами. Вони співвідносяться одне з іншим за принципами родо-видових законів логіки, де родовим поняттям є «стадія».

Отже, у подальшому нашому дослідженні ми будемо застосувати саме родо-видові підходи щодо вказаних понять.

У той же час необхідно зазначити, що галузеві підходи до розуміння «стадії» виходять зі змісту галузевих процесів. Так, цивільний процес поділяється на стадії, кримінальний – на провадження, які, своєю чергою, поділяються на стадії, адміністративний процес включає до своєї структури види проваджень, провадження у адміністративній справі, яке, своєю чергою, поділяється на послідовно визначені відносно автономні частини.

Наступним важливим моментом у розумінні поняття «стадія» є питання, який проміжок просторово-часової змістової характеристики можна називати стадією адміністративного процесу. Правильна відповідь на це питання, на наш погляд, створює основу для вирішення практичних і теоретичних проблем у адміністративному процесі, зокрема:

- конструювання оптимального визначення стадій адміністративного процесу;
- виокремлення їх різновидів;
- розмежування понять стадій і функцій у адміністративному процесі;
- виокремлення внутрішніх та зовнішніх елементів стадій провадження у адміністративному процесі;
- внутрішньої будови та призначення стадій цього виду юридичного процесу;
- запобігання ототожненню проваджень та стадій адміністративного процесу.

Стадія як правова категорія має значне змістове навантаження, її досліджували чимало теоретиків різних галузей права [198; 220]. Одним із фундаторів зазначеного поняття є В.М. Горшенев, який запропонував як робочу гіпотезу визначення стадії юридичного процесу як динамічної, відносно замкнутої сукупності закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що виражають чи визначають суворе і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, що відображають просторово-часові аспекти процесуальної діяльності та забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення конкретного матеріально-обумовленого правового процесуального результату [206, с. 130].

Н.М. Оніщенко зазначає, що процесуальні стадії характеризують динамізм правової форми, що відтворює комплекс взаємопов'язаних процесуальних обставин, які відбуваються у часі й спрямовані на досягнення оптимальних результатів правової діяльності [221, с. 155].

А.П. Коренев визначає стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення як етапи проходження справи, що відмежовуються один від одного підсумковим процесуальним рішенням і характеризуються конкретними завданнями, колом органів і осіб, які беруть участь у провадженні у справі, по-



рядком виконання процесуальних дій і особливостями адміністративно-процесуальних правовідносин [185, с. 165; 186, с. 239].

Д.М. Бахрах під стадією провадження розуміє порівняно самостійну його частину, яка, крім його загальних завдань, має притаманні тільки їй завдання, документи й інші особливості [222, с. 324].

Г.А. Туманов визначає стадію як відносно самостійну частину послідовно здійснюваних процесуальних дій, яка разом зі загальними завданнями має властиві тільки їй цілі й особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав і обов'язків, строків здійснення процесуальних дій і характеру оформлюваних процесуальних документів [223, с. 141].

В.К. Колпаков пропонує називати стадіями адміністративного провадження логічні операції, які послідовно змінюють одна одну [135, с. 330; 105, с. 280; 52, с. 410; 136, с. 196].

В.С. Васильєв подає більш розширене визначення терміна «стадія»: відносно самостійна частина провадження у справі, яка нарівні з його загальними завданнями має специфічні, властиві тільки їй особливості, що відображають її зміст і процесуальне призначення [190, с. 229]. Подібну думку висловлюють Ю.А. Ведерников, В.К. Шкарлупа щодо стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення [224, с. 169].

М.М. Тищенко визначає, що стадії провадження – це відносно відмежовані, виокремлені в часі й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [49, с. 488]. У подальших працях вчений дещо розширює свою точку зору щодо змісту зазначеної категорії. На його думку, це відносно уособлена, виокремлена в часі й логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах [55, с. 213; 49, с. 488]. До того ж, він зазначає, що процесуальні документи мають і загальну для всіх функцію: вони є своєрідними юридичними чинниками, тобто визначають динаміку розгляду справи з моменту її надходження до компетентних органів і до моменту встановлення юридичних наслідків [225, с. 268].

В.М. Столбовий виокремлює чотири ознаки послідовних операцій адміністративного провадження:

- вони здійснюються послідовно, утворюючи ланцюг дій;
- розташування операцій у цьому ланцюзі логічно визначена;
- різним видам проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції;
- здійснення тієї або іншої операції в тому або іншому провадженні визначається адміністративно процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Такі операції прийнято називати стадіями адміністративного провадження [226, с. 77–78]. Втім виникає питання щодо обслуговуючої ролі адміністративно-процесуальних норм, що регулюють стадії конкретного провадження, коли вони обслуговують матеріальні норми іншої галузі права (наприклад, земельного).

Робимо висновок, що у теорії права та галузевих науках відсутня єдина концепція не тільки у використанні термінів, а й у розумінні поняття «стадія».

Однак, на нашу думку, більш змістовною та вичерпною теоретичною конструкцією терміна «стадії» є поняття В.М. Горшенєва, яке буде взято за основу в зазначеному дослідженні. Проте вона стосується загальних підходів до розуміння цієї категорії в теорії юридичного процесу. Але в нашому дослідженні йдеться саме про адміністративно-процесуальні особливості цього поняття, тому нам необхідно виокремити специфічні ознаки, притаманні цьому явищу, щоб з'ясувати адміністративно-процесуальну специфіку цієї категорії.

Отже, на нашу думку, стадія адміністративного провадження має такі ознаки:

- конкретні завдання і функції притаманні лише одній конкретній стадії;
- певне коло ініціюючих обставин, система юридичних фактів, що безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії в іншу;
- специфіка правового становища учасників процесу (коло учасників у різних стадіях є відмінним);
- специфічність здійснюваних операцій та характер юридичних наслідків;
- особливості закріплених у відповідному процесуальному акті (документі) остаточних матеріально-правових результатів.

Щодо допоміжних, факультативних ознак, то поряд з основними вони можуть бути виокремлені в кожній стадії адміністративного провадження. Ці ознаки підкреслюють автономність процесуальних стадій, їх специфічність стосовно інститутів (видів) адміністративного процесу. Для кожної стадії адміністративного провадження може бути характерним своєрідний прояв та специфічне здійснення закладених у відповідний інститут адміністративного процесу принципів. Кожна зі стадій у певних випадках може бути перевіркою стосовно попередніх стадій.

Слід зазначити, що стадії одних видів провадження зафіксовано в нормативному порядку, інших – не зафіксовано, і вони становлять специфічний результат узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Наприклад, у Кодексі України про адміністративні правопорушення фактично зафіксовані стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, хоча термін «стадія» не вживається [135, с. 331].

Водночас поділ дисциплінарного провадження саме на стадії нормативно закріплений у Законі України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 р. (ст. 39 «Стадії дисциплінарного провадження») [8]. Тому, на наш погляд, доцільно і логічно було б законодавчо закріпити термін «стадія» і в інших процесуальних провадженнях.

Хоча цей перелік ознак не є вичерпним, але за їх допомогою ми можемо визначити особливості й межі кожної окремої стадії та більш чітко їх відокремлення.

Під час конструювання поняття стадії адміністративного провадження і стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення доцільно використовувати такі категорії діалектики, як зміст та форма. При цьому слід брати за основу те, що:

1) під змістом стадії провадження слід розуміти не просту сукупність елементів, властивостей, зв'язків, тенденцій і протиріч, що перебувають у статичному положенні, а динамічний процес, в якому, згідно із законом переходу кількісних змін у якісні, всі ці елементи, сторони тощо знаходяться у постійному зв'язку, взаємодії і взаємопроникненні, русі, у переході одного в інше, з одного стану в інший, врешті – у своєрідному прояві своїх якостей, властивостей та ін.;

2) зміст стадії адміністративного процесу відображає «глибинні процеси розвитку, що відбуваються всередині явища» [227, с. 4];

3) зміст стадії адміністративного процесу не є щось абсолютно встановлене, він нестійкий, постійно змінюється і доповнюється, завжди індивідуальний, становить динамічну єдність як необхідних, так і факультативних сторін їх вираження.

На підставі вищенаведених об'єктивно зумовлених ознак можна запропонувати власне розуміння змісту стадій адміністративного провадження. Зокрема, це динамічна сукупність нормативно закріплених вимог, які забезпечують процесуальні дії та становлять так званій внутрішній «накопичувач» її просторово-часових параметрів.

Зважаючи, що поняття «форма» відображає «стійкість зв'язку між елементами, моментами, складовими змісту, структури змісту, а не вияв та не вираження внутрішнього у зовнішньому» [228, с. 248], можна визначити сукупність способів, які характеризують форму стадій адміністративного процесу. До них слід відносити:

1) спосіб протікання внутрішніх процесів розвитку;

2) спосіб, за допомогою якого ці процеси проявляються на поверхні явища;

3) спосіб взаємозв'язку цього явища з іншими [228, с. 249].

Отже, до характеристик, які відображають зовнішній вияв стадій адміністративного провадження як структурного елементу адміністративного процесу, насамперед слід відносити просторові межі, рамки тієї чи іншої стадії; часові моменти, періоди, проміжки здійснення взаємозв'язків стадій; логічні й функціональні послідовності вчинення процесуальних дій.

Беручи за основу вищевикладені положення, можна запропонувати дефініцію стадії в адміністративному процесі. Це динамічна, відносно замкнута сукупність закріплених в адміністративно-правових нормах методів та форм, що визначають обов'язкове та неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, які відображають просторово-часові особливості процесуальної діяльності та забезпечують логічно-функціональну послідовність конкретних дій у сфері

публічного управління, спрямованих на досягнення остаточного, обумовленого матеріальними нормами права процесуального результату.

Спільними для адміністративного процесу, а, отже, і для всіх адміністративних проваджень, є такі стадії:

1) аналіз ситуації, під час якого збирається, досліджується інформація про фактичне становище справи, реальні факти та існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів тощо та лягає в основу рішень публічної адміністрації;

2) прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якій фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації;

3) виконання рішення [154, с. 133].

4) оскарження та опротестування рішення факультативного характеру [55, с. 213].

Треба відзначити, що кожний вид адміністративних проваджень у системі адміністративного процесу характеризується системою стадій, яким притаманні специфічні властивості, ознаки, форми, завдання тощо.

Тому для більш глибокого розкриття змісту стадій провадження необхідно, на нашу думку, визначити та дослідити стадії окремих видів адміністративних проваджень.

Зокрема, особливість стадій публічно-правових видів проваджень обумовлюється завданнями, що стоять перед цим різновидом процесу і виконують завдання логічної послідовності певних дій, операцій щодо реалізації норм права в формі їх застосування. В.М. Горшенев називав зазначені послідовні дії у вказаних видах проваджень стадіями логічної послідовності [206, с. 130–137].

Публічно-правові види проваджень також мають відповідну систему стадій. Так, провадження щодо видання нормативних актів управління мають такі стадії:

1) встановлення потреби видання нормативного акта;

2) підготовка проекту акта;

3) винесення проекту на обговорення органу управління;

4) прийняття рішення щодо проекту;

5) опублікування акта;

Провадження щодо створення, реорганізації і ліквідації організаційних структур у сфері державного управління, як правило, має такі стадії:

1) збір та первинне вивчення інформації про потребу організаційних змін;

2) обґрунтування потреби змін;

3) вибір та аналіз норм, що підлягають застосуванню;

4) розгляд справи компетентним органом;

5) винесення рішення.

У провадженнях щодо комплектування організаційних структур у сфері державного управління персоналом здебільшого йдеться про такі стадії:

1) вивчення інформації;

2) узгодження умов трудового договору;

- 3) вжиття необхідних організаційних заходів;
- 4) вибір норм, які слід застосовувати;
- 5) розгляд справи;
- 6) прийняття рішення [105, с. 280–281].

Виокремлення стадій адміністративно-судових проваджень, їх зміст, завдання, функції, особливості мають стати предметом окремого наукового дослідження. Разом з тим, для них притаманна логічна послідовність певних дій та функціональна призначеність (спрямованість), яка визначена змістом функціональної діяльності, що передбачає захист прав і свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку публічних органів управління [229].

За змістом КАСУ можна теоретично визначити стадії розгляду індивідуально-конкретних справ у адміністративних судах, а саме:

- 1) підготовчий розгляд позовного звернення;
- 2) попередній розгляд адміністративної справи;
- 3) остаточний розгляд справи та прийняття у ній рішення;
- 4) апеляційне оскарження (здійснюється перегляд рішень адміністративного суду);
- 5) касаційне оскарження;
- 6) завершальною стадією адміністративно-позовного провадження є звернення судових рішень до виконання [154, с. 326–337].

Стадії адміністративно-деліктних проваджень мають свої особливості. Зміст цих стадій обумовлений функціональною діяльністю, відповідних суб'єктів, що відіграють у процесі провідну роль.

Функціональна діяльність у такому разі зумовлена тим, що вона має правоохоронний характер.

По-перше, вона спрямована на захист суспільства від правопорушень, за які передбачено адміністративну відповідальність, та розв'язання конфлікту між правопорушником, з одного боку, та встановленими державою і суспільством правилами поведінки, що виписані в нормах права, – з іншого, з метою охорони останніх. Отже, ця діяльність є правоохоронною.

По-друге, вона зумовлена специфікою діяльності уповноважених державою органів, які мають право (юрисдикційні повноваження) приймати юридично значущі рішення, що є обов'язковими до виконання адресатами. Також до неї належить право за результатами розгляду справи накладати адміністративні стягнення, контролювати їх виконання, вимагати вжиття заходів щодо усунення причин та умов, сприятливих для вчинення адміністративних правопорушень. Отже, не доцільно зводити зміст стадії адміністративно-деліктних проваджень до простої сукупності однакових дій, яка пов'язана із процесуальною діяльністю, але не утворює органічної єдності.

Кожна стадія адміністративно-деліктних проваджень загалом та проваджень в справах про адміністративні проступки, зокрема, мають свої просторово-часові межі, складаються зі специфічної діяльності, спеціальних суб'єктів і тих процесуальних правовідносин, які тут виникають, розвиваються, завершуються чи пе-

реходять у наступну стадію провадження, де в специфічних умовах перевіряються законність та обґрунтованість їх виникнення, наявність достатніх підстав для їх продовження та розвитку.

Необхідно відзначити, що адміністративно-процесуальні відносини мають «динамічний» характер [179, с. 150; 47, с. 151]. Своєю чергою, адміністративно-деліктні правовідносини, виникаючи, не залишаються нерухожими і розвиваються шляхом проходження низки послідовно визначених стадій, які одночасно піддаються регулюючому впливу інших груп правових норм, в результаті чого змінюють свій юридичний зміст. У цьому випадку йдеться про правовідносини, що мають тривалий характер й існують доти, поки не буде досягнуто остаточного правового результату (виконання постанови, відновлення порушеного правопорядку), хоча кожна стадія може мати на меті досягнення лише їй властивого результату.

Адміністративно-правові відносини окремої стадії мають характер правових відносин. Обов'язковою стороною цих правовідносин є лідируючий суб'єкт, який наділений державно-владними повноваженнями. Правовий характер діяльності лідируючого суб'єкта створює умови для успішного вирішення конкретних завдань, які перед ним поставила держава. Це забезпечує цілеспрямованість процесуальної діяльності суб'єктів, що ведуть провадження, а також діяльності всіх учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому, створює сприятливі умови для вивчення фактичного матеріалу, пізнання істини на окремому етапі розгляду справи про адміністративне правопорушення.

З огляду на вищевикладене, однією із характерних ознак адміністративно-деліктних процесуальних відносин є те, що одним із суб'єктів завжди є публічні органи та їх посадові особи. Ці суб'єкти наділені владними повноваженнями та певною компетенцією, наявність яких забезпечує їх вирішальний вплив на вирішення найближчих безпосередніх завдань.

Характерні ознаки, що виражають зміст стадії проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виявляються також через притаманні їй власні просторово-часові межі (границі), її потрібно розпочати та завершити протягом певного часу [230 с. 78], строки служать одним із правових способів зміцнення процесуальної дисципліни [231, с. 100]. У цьому плані не становить винятку жодна стадія проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Обумовлення питання про межі стадії цілком виправдане, з точки зору наукового визначення, а правильне її вирішення має важливе значення для процесуальної діяльності уповноважених публічних органів, їх посадових осіб з метою визначення місця і часу виникнення відповідної стадії у загальній системі стадій проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

Але питання меж процесуальних стадій не вичерпується критерієм «строк». У науковій літературі пропонується вирізнення нормативних, гносеологічних і фактичних меж процесуальних стадій [232, с. 38]. На наш погляд,

межі стадій проваджень у справах про адміністративні правопорушення слід встановлювати також за вищевказаними критеріями.

Нормативними слід вважати, на нашу думку, ті межі, які регламентовані чинним адміністративно-процесуальним законодавством, де чітко визначається орган або посадова особа та час здійснення провадження у справі. Наприклад, строки стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення встановлені ст. 277 КУпАП та ін. Але слід зазначити, що питання нормативного визначення строків стадій проваджень у справах про адміністративні правопорушення не є досконалим і потребує уточнення. Так, відсутній строк адміністративного розслідування, який обмежується лише строком давності притягнення до відповідальності тощо. Такий стан речей впливає на якісне становище правозастосовної практики.

Обставини справи про адміністративні правопорушення вивчають, встановлюють суб'єкти на кожній стадії. Це свідчить про те, що останні мають свої гносеологічні межі, що відображаються в реальному співвідношенні незнання в момент початку провадження у справі на окремій стадії та досягнутого рівня знання під час її завершення. Наприклад, незнання матеріалів суб'єктом розгляду справи на момент її передачі на розгляд та знання всіх обставин справи на момент прийняття рішення.

У гносеологічному плані поступальний рух від одного рівня знань до іншого, більш високого, виражається і в тому, що дослідження і пізнання обставин справи на будь-якому етапі в межах однієї стадії стають неповними, незавершеними, завжди зберігаючи можливість їх подальшого розвитку. У межах гносеологічних границь обставини справи встановлюються діалектично, суперечливо:

- по-перше, екстенсивно – як кількісне збільшення обсягу знання за рахунок накопичення нових фактичних даних і розширення сфери використання встановленої системи юридичних способів та засобів доказування;

- по-друге, інтенсивно – шляхом якісного перетворення вже наявних фактичних даних, які пов'язані з використанням досягнень адміністративно-процесуальної науки і практики, принципово нових методів їх дослідження, поглиблюючи усвідомлення юридичного змісту справи лідируючим суб'єктом.

Наголосимо, що гносеологічні й нормативні межі стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення перебувають у певному співвідношенні, яке, як правило, виражається в тому, що вони збігаються. У більшості справ про адміністративні проступки стадії розпочинаються і закінчуються у строки, встановлені адміністративним законодавством. В окремих випадках гносеологічні межі за часом не співпадають з нормативними і є більш вузькими. Залежно від складності справи, пізнавальна діяльність суб'єкта, в провадженні якого перебуває справа, може здійснюватися швидше, ніж це передбачено законодавством. Наприклад, загальний строк розгляду справи про адміністративні правопорушення, відповідно до ст. 277 КУпАП – п'ятнадцять днів. Але це не означає, що лідируючий суб'єкт зобов'язаний мати справу у своєму провадженні протягом усього цього часу. На-

впаки, ця стадія закінчується в той момент, коли вирішені її конкретні пізнавальні та практичні завдання.

Поряд з тим інколи завершити розв'язання найближчих завдань в окремій стадії у визначений строк не є можливим, що обумовлюється підвищеною порівняно з іншими складністю і затратою праці на вирішення справи. У зв'язку з цим виникає потреба збільшення строків провадження у справі, перш за все його гносеологічних меж. Отже, продовження просторово-часових меж стадій в усіх випадках зумовлене потребою вирішення конкретних пізнавальних завдань, тобто забезпеченням повного і всебічного вивчення усіх обставин справи про адміністративний делікт.

Цілком закономірно, що саме всебічне і повне пізнання усіх обставин справи про адміністративний проступок, вирішення на цьому ґрунті завдань, що стоять перед окремою стадією провадження у справах про адміністративне правопорушення, становлять об'єктивну основу визначення фактичних меж. Слід зазначити, що фактичні межі тієї чи іншої стадії процесу визначаються дійсним співвідношенням нормативних і гносеологічних меж конкретної стадії.

Водночас, будь-яка частина проваджень, що визнається окремою стадією, характеризується колом специфічних завдань, виконання яких зумовлює до закінчення окремого провадження шляхом досягнення відповідного результату. Відсутність специфічних завдань, притаманних конкретній частині провадження, вказує на відсутність об'єктивних підстав щодо виокремлення певної частини у самостійну стадію, тобто кожна стадія повинна відмежовуватися від будь-якої іншої специфікою процесуальних завдань. Отже, будь-яке правове завдання характеризує статичний стан тих видів процесуальної діяльності, які повинні бути виконані в майбутньому як об'єктивна необхідність, без реалізації якої неможливо вирішити відповідне завдання [232, с. 44].

Таким чином, процесуальна діяльність суб'єктів на окремій стадії спрямована на виконання специфічних завдань та досягнення певної мети. У той же час треба відзначити тісний взаємозв'язок понять «мета» й «завдання». Так, Б.Т. Безлепкін та В.Т. Томін відзначали, що мета – це те, до чого треба прагнути, що треба здійснити. Водночас, завдання – це реалізація мети через певний проміжок часу [233, с. 138–140]. Справді мета становить не що інше, як ідеально бажаний результат, на досягнення якого спрямована діяльність суб'єкта. Тобто мета – це образ, інформаційна модель бажаного результату [234, с. 115]. Своєю чергою, завдання – це похідна із закону, об'єктивно існуюча форма реалізації правової компетенції, яка реалізується суб'єктами юрисдикції, що наділені процесуальними повноваженнями та ведуть провадження з метою досягнення окремого та загального правового результату.

Усі стадії адміністративного провадження нерозривно пов'язані між собою та мають взаємообумовлений зв'язок. Тільки повна реалізація попередньої стадії дає підстави для вчинення дій щодо реалізації наступної. Поглинання стадій у спрощеному провадженні не є винятком з цього правила, оскільки діє принцип логічної послідовності просування справи.



Разом з тим треба звернути увагу на те, що стадія не є останнім структурним елементом провадження. Вона охоплює значну сукупність дій, які в рамках конкретної процесуальної стадії можуть бути згруповані за певними спільними ознаками та об'єднуватися в етапи.

Учені-адміністративісти виокремлюють структурні елементи стадій провадження – етапи і дії [189, с. 193].

Зокрема, Д.М. Бахрах стверджує, що кожен процес, його провадження мають чотирирівневу структуру: дії – етапи – стадії – провадження (процес) в цілому [54, с. 588].

Своєю чергою, В.М. Горшенёв стверджує, що поняття «етап» і «фаза» тісно взаємопов'язані й дотичні до поняття «стадія». Якщо поняття «стадія», як правило, пов'язане із циклічно здійснюваним процесом, то поняття «етап» і «фаза» повинні використовуватися для визначення просторово-часових меж та послідовності певних операцій у процесах, що розвиваються не циклічно. Отже, ці терміни повинні використовуватися для виокремлення просторово-часових меж і послідовності дій у середині однієї стадії [206, с. 125].

Погоджуючись із думкою В.М. Горшенёва, ми одночасно хотіли б уточнити поняття вказаних структурних частин стадії провадження.

Так, етап (від лат. *etare* – перегін, перехід) – відрізок часу, відзначений певними подіями...[212, с. 260]; «етап» – момент, період розвитку чого-небудь, у якій-небудь діяльності [235, с. 903].

Отже, поняття «стадія» пов'язане із циклічним здійсненням адміністративно-деліктних проваджень, а поняття «етап» використовується для позначення просторово-часових меж та послідовності певних операцій в середині та у рамках однієї стадії. Таким чином, ми пропонуємо розглядати «етап» як частину певної стадії адміністративно-деліктних проваджень.

Важливим для детермінації є визначення обсягу поняття, що розглядається, а оскільки метою дослідження є саме правова детермінація, то необхідним є розгляд юридичних ознак, що об'єднують дії у процесуальні етапи.

У цьому разі підтвердженням наведених положень є думка Ю.А. Тихомирова про те, що встановлення кола суб'єктів, етапів і процедур розгляду адміністративних справ є найважливішою характеристикою адміністративного процесу [17, с. 761].

Так, М.М. Тищенко зазначає, що для процесуальних етапів характерною є наявність своїх безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (як приклад, автор наводить складання протоколу про правопорушення, що є етапом порушення справи) [189, с. 193].

О.В. Кузьменко під етапами адміністративного провадження розуміє сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження [154, с. 134].

Узагальнюючи вищенаведені дефініції, ми можемо впевнено стверджувати, що етап провадження – це структурний елемент стадії провадження, спрямова-

ний на виконання конкретного завдання чи групи завдань визначеним колом суб'єктів за допомогою певних процесуальних дій.

Наприклад, процес складання протоколу про адміністративне правопорушення є одним з етапів стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у розслідуванні справи.

У той же час адміністративно-процесуальні дії є первинною ланкою провадження, а тому становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

Новий тлумачний словник української мови подає такі визначення поняття «дія»:

- 1) робота, діяльність, здійснення чого-небудь, діяння, чин, акція;
- 2) сукупність вчинків кого-небудь;
- 3) робота, функціонування якої-небудь машини, агрегату, підприємства;
- 4) вплив на кого-небудь [235, с. 774].

В адміністративно-деліктних провадженнях, зважаючи на їх специфіку, термін «дія» може, на нашу думку, тлумачитись в таких варіантах:

- 1) дії публічно-управлінського характеру;
- 2) дії, що ініціюють провадження (зокрема деліктні);
- 3) процесуальні дії публічних органів та їх посадових осіб;
- 4) дії зацікавлених у справі учасників адміністративно-деліктних проваджень;
- 5) дії інших учасників адміністративно-деліктного процесу, допоміжного характеру (свідків, експертів, перекладачів);
- 6) непроцесуальні дії щодо забезпечення організації проведення адміністративно-деліктного процесу (дії допоміжного персоналу, що не спричиняють юридичних наслідків, діловодство, робота стенографіста).

Таким чином, структура стадії провадження має схему: стадії – етапи – дії, – сукупність дій утворює етап, відповідно, сукупність етапів утворює стадію. Стадії взаємопроникні та доповнюють одна одну, утворюючи логічну послідовність вирішення питань, що стоять перед провадженням.

## **2.2. Види стадії провадження в справах про адміністративні проступки**

Сьогодні законодавці ще чітко не визначили кількість стадій провадження у справах про адміністративні проступки. Водночас у КУпАП відсутнє закріплення назв стадій цього провадження, хоча окремі його структурні частини покладені в основу назв розділів КУпАП, їх зміст докладно визначений процесуальними нормами. Крім того, немає єдиної точки зору щодо теоретичних підходів науковців до кількості та змісту стадій провадження у справах про адміністративні проступки.

На думку А.П. Альохіна, провадження у справах про адміністративні правопорушення можна поділити на одно-, дво- і тристадійні. До одностадійних і

двостадійних він відносив провадження, у яких виконання адміністративного стягнення (наприклад, накладення штрафу) здійснюється на місці вчинення проступку (друга стадія виникає в разі заперечення порушника проти стягнення). В інших випадках (тристадійне порушення) у провадженні можна виокремити три елементи, а саме:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) розгляд справи й вирішення питань про застосування до винного заходу впливу;
- 3) виконання прийнятої у справі постанови [236, с. 60-61].

В.А. Юсупов визначає сім стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) збір і вивчення потрібної інформації;
- 3) попереднє вивчення матеріалів справи;
- 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню;
- 5) розгляд справи органом, що уповноважений приймати рішення;
- 6) розгляд скарги і опротестування остаточний рішення;
- 7) виконання рішення у справі [208, с. 96].

О.М. Якуба поділяє на 6 стадій провадження про адміністративні правопорушення:

- 1) виявлення факту правопорушення і складання протоколу (акта) про порушення;
- 2) розгляд протоколу (акта) і прийняття рішення про порушення адміністративної справи або про відмову в порушенні такої справи;
- 3) розгляд справи про правопорушення й винесення постанови про накладення адміністративного стягнення;
- 4) оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення;
- 5) опротестування постанови про накладення адміністративного стягнення;
- 6) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [12, с. 124].

Г.П. Бондаренко погоджувався з тим, що провадження у означеній категорії справ має три стадії:

- а) порушення, розслідування (перевірку) і направлення справи по підвідомчості;
- б) розгляд справи по суті;
- в) оскарження або опротестування постанови щодо справи та її виконання [237, с. 116].

А.П. Коренев виокремлює п'ять стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) з'ясування фактичних обставин справи;
- 3) розгляд справи;
- 4) винесення рішення;
- 5) виконання рішення у справі [238].

Л.В. Коваль визначає п'ять процедур провадження:

- 1) адміністративне розслідування;

- 2) порушення справи про адміністративне переслідування;
- 3) розгляд і вирішення цієї справи;
- 4) оскарження та перегляд постанови;
- 5) виконання постанови [137, с. 162].

В.Д. Сорокін у своїх працях визначає також п'ять стадій:

- 1) порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення;
  - 2) адміністративне розслідування;
  - 3) розгляд справи про адміністративне правопорушення;
  - 4) перегляд постанов і рішень у справах про адміністративні правопорушення;
  - 5) виконання постанов щодо справ про адміністративні правопорушення [179, с. 511–523]
- П'ятистадійний поділ провадження у справах про адміністративні проступки підтримує і І.О. Картузова [43, с. 270].

Ю.П. Битяк виокремлює чотири стадії:

- 1) порушення справи;
- 2) розгляд і винесення постанови;
- 3) оскарження чи опротестування постанови;
- 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [189, с. 202].

Такий поділ також підтримують В.Б. Авер'янов, Н.В. Хорощак, М.М. Тищенко, В.В. Богуцький, І.Л. Бородін, О.І. Миколенко, Д.П. Калаянов та інші [49, с. 519; 36, с. 202; 34, с. 166; 239, с. 12, с. 104; 240, с. 153; с. 102; 242 с. 72].

М.С. Студенікіна наводить подібний поділ на стадії, з відмінністю у визначенні першої стадії. На її думку, це вияв правопорушення і відображення всіх обставин, пов'язаних із порушенням у протоколі [243, с. 79].

М.Я. Масленников, узагальнюючи попередні точки зору, стверджує, що будь-яке адміністративне провадження складається із таких стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) розгляд справи по суті й винесення постанови;
- 3) факультативна стадія – розгляд скарг і протестів;
- 4) виконання постанови [128, с. 17; 244].

Дещо змінив своє бачення кількості стадій В.К. Колпаков. Визначаючи спочатку лише чотири стадії провадження у справах про адміністративні проступки, розвинув бачення про їх кількість до шести:

- 1) порушення справи;
- 2) адміністративне розслідування;
- 3) розгляд справи;
- 4) винесення постанови;
- 5) перегляд постанови;
- 6) виконання постанови [245, с. 346; 246, с. 301; 247, с. 410; 136, с. 196].

Тільки дві стадії адміністративно-деліктних проваджень вирізняє російський правник А.Б. Агапов [248, с. 233].

І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський вважають, що цей вид провадження має такі стадії:

- 1) порушення справи про адміністративний проступок;
  - 2) стадія попереднього адміністративного розслідування;
  - 3) розгляд справи про адміністративні правопорушення й винесення постанови зі справи про адміністративне правопорушення;
  - 4) оскарження й опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення;
  - 5) виконання постанов про накладення адміністративних стягнень [33, с. 155].
- Е.Ф. Демський робить висновок про наявність п'яти стадій цього провадження, а саме:

- 1) відкриття справи;
- 2) розгляд справи;
- 3) винесення постанови у справі;
- 4) перегляд постанови у справі;
- 5) виконання постанови у справі [249, с. 449].

Втім найбільш компактною і послідовною, на наш погляд, є позиція, яку займає з цього питання Д.М. Бахрах. Він визначає такі чотири стадії:

- 1) адміністративне розслідування;
- 2) розгляд справи;
- 3) перегляд рішення чи постанови;
- 4) виконання рішення чи постанови [250, с. 324].

Такий поділ також підтримують Є.М. Ренов, О.В. Кузьменко, А.С. Васильєв, Д.П. Калаянов [116, с. 17; 251, с. 229; 4, с. 281; 252; 253 ] та ін. Проте слід зауважити, що позиція останнього дещо змінилась. У 2001 році А.В. Васильєв навів поділ на стадії, запропонований Д.М. Бахрахом [251, с. 229], а вже в 2002 році у виданому за його загальною редакцією науково-практичному коментарі КУпАП погодився із запропонованим Є.В. Додіним поділом на п'ять стадій, виокремлюючи стадію винесення постанови [254, с. 854].

Аналіз КУпАП свідчить, що сьогодні у ньому зафіксовано назви чотирьох стадій досліджуваного провадження: глава 22 «Розгляд справи про адміністративні правопорушення» (ст.ст. 276–282); глава 23 «Постанова по справі про адміністративні правопорушення» (ст.ст. 283–286); глава 24 «Оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративні правопорушення» (ст.ст. 287–297); розділ 5 «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» (глави 25-30, ст.ст. 298-320) [93].

Таким чином, беручи за основу позицію законодавця, на підставі вищевикладеного, ми вважаємо за доцільне виокремити такі стадії провадження у справах про адміністративні проступки:

- 1) порушення та адміністративне розслідування у справі;
- 2) розгляд та винесення постанови щодо справи;
- 3) перегляд постанови щодо справи;
- 4) виконання постанови щодо справи.

Отже, єдиної позиції щодо назв перелічених стадій нині не існує. Тому, на наш погляд, необхідно докладно зупинитися на назвах зазначених стадій

та з'ясувати чинники, що впливають на їх формування, проаналізувати їх внутрішню будову.

Науковці, які досліджували структуру адміністративного провадження, стверджують, що розслідування притаманне кожній стадії будь-якого адміністративно-деліктного провадження, і розуміють під адміністративним розслідуванням попередні перевірки, які провадяться до порушення справи, після її порушення, під час її розгляду і винесення постанови щодо справи.

Деякі автори, навпаки, поділяють «адміністративне розслідування» на кілька стадій. Зокрема, М.Я. Масленніков називає виявлення факту вчинення адміністративного проступку попередньою процесуальною дією, а складання протоколу – проміжною. В той же час об'єднує ці дії під загальною назвою – порушення справи [128, с. 12–13].

Визначити попереднє адміністративне розслідування як самостійну стадію провадження в справах про адміністративні проступки пропонують І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова [255, с. 27].

А.П. Коренєв тлумачить вищезгадані дії вже як дві окремі стадії:

- 1) порушення справи;
- 2) з'ясування фактичних обставин [238].

Своєю чергою, В.А. Юсупов виокремлює чотири самостійні стадії в процесі адміністративного розслідування:

- 1) порушення справи;
- 2) збір і вивчення потрібної інформації;
- 3) попереднє вивчення матеріалів справи;
- 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню [208].

На наш погляд, запропонований поділ збігається із назвами етапів цієї стадії.

Деякі автори пропонують назвати цю стадію «первинні процесуальні дії» [256, с. 90; 257, с. 9], однак таке формулювання не відображає чітко змісту стадії, не вказує на її функціональне призначення.

Таким чином, можна підсумувати, що відмінності у визначенні першої стадії провадження загалом зводяться до двох основних позицій.

Так, Ю.П. Битяк називає першу стадію – порушення справи про адміністративні правопорушення [189, с. 202]. Певною мірою з ними погоджується і А.І. Міколенко, називаючи її стадією порушення адміністративного провадження у конкретній справі [258, с. 854]. Таку ж позицію займає російський вчений М.Я. Масленніков [128, с. 17].

Решта авторів дотримується позиції щодо назви першої стадії, яка охоплює саме зміст «адміністративне розслідування». Серед них: В.К. Колпаков, І.П. Голосніченко, Д.М. Бахрах, Л.В. Коваль, А.С. Васильєв [135, с. 347; 259, с. 27; 260; 137, с. 163; 190, с. 229].

М.С. Студенікіна висловлює думку, що першою стадією є «стадія виявлення правопорушення і відображення всіх обставин, пов'язаних з правопорушенням, в протоколі» [243, с. 79].

А.Т. Комзюк називає її «порушенням справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин» [261, с. 278].

На наш погляд, поняття «порушення справи», «виявлення правопорушення», «попереднє з'ясування її обставин» не повністю відображають ті дії, які відбуваються в цій частині провадження. На цій стадії не тільки порушують адміністративну справу, а й проводять інші процесуальні дії. Тому цій стадії більше відповідає назва «адміністративне розслідування».

Але наведені трактування також не повністю висвітлюють зміст цієї стадії, оскільки вона охоплює:

- 1) встановлення ознак правопорушення;
- 2) доставлення правопорушника;
- 3) встановлення особи правопорушника (прізвище, ім'я, по батькові, вік, місце проживання);
- 4) прийняття рішення про порушення справи; оформлення рішення про порушення справи;
- 5) збирання доказів (пояснення осіб, що мають причетність до вчинку, і свідків, висновки спеціалістів, покази технічних приладів тощо);
- 6) встановлення даних, що характеризують особу правопорушника (попередні протиправні вчинки та їх наслідки, місце роботи, сімейний стан і стан здоров'я, джерела існування тощо);
- 7) процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю тощо.

Відповідно до переліку зміст цієї стадії охоплює не лише факт порушення справи, що суттєво її звузить, а й розслідування у справі.

Аргументуємо введення терміна «дізнання» у понятійний апарат провадження у справах про адміністративні проступки.

У енциклопедичних словниках термін «дізнання» тлумачать таким чином: початкова форма досудового розслідування [262, с. 209]; процесуальна діяльність спеціально уповноважених законом органів і посадових осіб з проведення оперативно-розшукових дій, спрямованих на виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили [263, с. 106]; на органи дізнання покладається вчинення необхідних оперативно-розшукових дій з метою виявлення злочинів і осіб, що їх вчинили, а також обов'язок здійснення усіх заходів для попередження і припинення злочину [264, с. 291]. В основному вчені базують визначення цього терміна не на його семантичному змісті, а на нормативній обумовленості, сформованій ще в радянський період.

Як зауважує В.І. Громов, одним із варіантів змісту дізнання є розуміння його як початкового акту розслідування, яке підлягає подальшій перевірці чи доповненню шляхом попереднього розслідування [265, с. 12].

Законодавець у ст. 103 КПК визначив повноваження органів дізнання, до яких відніс вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили [266, с. 61]. Це завдання дещо перетинається з завданнями, які покладаються на органи публічної адміністрації, наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо боротьби з адміністративними проступками.

Підставою введення терміна дізнання у теоретичне обґрунтування та нормативне регулювання стадій провадження в справах про адміністративні проступки, на наш погляд, є такі аргументи:

1) відсутність регулювання нормами КУпАП проведення попереднього адміністративного розслідування (дізнання), перевірки достовірності інформації, повідомлень про адміністративне правопорушення тощо;

2) повноваженнями яких органів, посадових осіб є провадити попереднє адміністративне розслідування (дізнання), якщо виникають підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення;

3) дізнання передбачає спрощену процедуру розслідування справи.

З лексичної точки зору, дізнаватися, дізнатися і дознатися – з'ясовувати або розгадувати що-небудь через вивчення, розпитування тощо. Дізнання – попереднє адміністративне розслідування чого-небудь. Орган дізнання виконує функції з розслідування адміністративних або кримінальних злочинів [267, с. 227]. Отже, зміст цього терміна не обмежується кримінально-процесуальною діяльністю. У його тлумаченні акцент робиться на терміні «розслідування».

На нашу думку, розширення юридичного змісту терміна «дізнання» на сферу адміністративно-процесуальних має сенс. Діяльність органів, уповноважених складати протокол про адміністративні проступки на етапі порушення справи про адміністративний проступок, має характер дізнання, тобто виявлення слідів проступку, встановлення особи правопорушника тощо.

Вищевикладене, на нашу думку, дає можливість пропонувати надалі вважати першою стадією цього провадження «порушення (дізнання) та адміністративне розслідування справи про адміністративний проступок». Така назва найповніше відобразить її зміст.

В.К. Колпаков, вказуючи на наявність стадій «адміністративного розслідування», наводить визначення цієї термінологічної конструкції: це комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин провини, їх фіксування і кваліфікацію [135, с. 347].

Слід зазначити, що одне з основних завдань адміністративного розслідування – кваліфікація діяння. На нашу думку, вона і є його детермінантою.

Кваліфікувати, як пише І.П. Голосніченко, походить від латинського «*qualis*» – якість, означає віднесення деяких явищ за якісною ознакою, властивостями до якого-небудь розряду, виду, категорії. У галузевих науках кваліфікувати означає вибрати ту правову норму, яка передбачає цей випадок, підвести цей випадок під відповідне загальне правило [268, с. 43–45].

На думку Ю.П. Битяка, на стадії порушення справи основним моментом, який фіксує порушення справи, є складення протоколу [189, с. 202].

Крім того, КУпАП передбачає випадки (ст. 258), коли протокол про адміністративне правопорушення не складають. Це можливо у випадку вчинення адміністративних проступків, які зазначено у цій статті. Санкція за них не перевищує трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян.



Протокол не складають і в інших випадках, коли, відповідно до закону, штраф накладають, як і стягують, а попередження оформляють на місці вчинення правопорушення. Отже, протокол як процесуальний акт не завжди є основною умовою для започаткування стадії порушення (дізнання) та розслідування у справі.

Водночас М.Я. Масленников вважає, що в цьому випадку перша стадія «зливається» з наступною – стадією розгляду справи по суті [128, с. 54]. З цим твердженням також важко погодитися, оскільки теоретично спрощений порядок потребує виконання адміністративно-юрисдикційним органом всіх процесуальних дій та етапів, що становлять зміст стадій звичайного провадження. Припущення невиконання процесуальних дій звичайного провадження у спрощеному провадженні може призвести до свавілля з боку суб'єктів юрисдикції.

Узагальнюючи вищевикладене, можна визначити стадію порушення (дізнання) та адміністративне розслідування справи про адміністративне правопорушення як систему обов'язкових процесуальних дій, які проводяться органами адміністративної юрисдикції для кваліфікації протиправного діяння, складання протоколу (у звичайному провадженні), збирання доказів та їх фіксування, направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

Зазначена стадія, відповідно, поділяється на етапи, що становлять групи взаємопов'язаних дій. На наш погляд, ними є:

1) попереднє адміністративне розслідування (дізнання): виявлення та припинення правопорушення, фіксація слідів на місці події, опитування очевидців, встановлення свідків, доставляння підозрюваного;

2) розслідування: складання протоколу, відбирання пояснень, вилучення речей та документів (збір доказів), особистий огляд, медичне освідування, проведення експертизи, фіксація результатів розслідування у процесуальних документах;

3) передача справи за підвідомчістю для розгляду: формування матеріалів справи та виконання вимог діловодства щодо документообігу в органах публічної влади.

Наступна стадія провадження у справі про адміністративні проступки має чітко виражений процесуальний характер у порівнянні з попередньою, що визначається предметністю завдань цього провадження [128, с. 74].

Нині в теорії адміністративного процесу також немає єдиної спільної позиції щодо змісту та назви цієї стадії. Одні науковці, як, наприклад, Ю.П. Битяк [189, с. 203], називають її «стадією розгляду справи про адміністративні правопорушення і винесення у справі постанови», інші, зокрема А.С. Васильєв, не вживають у назві стадії терміна «винесення постанови», хоча включають його до її етапів [190, с. 229]. Л.В. Коваль визначає окремі стадії: розгляд справи і винесення постанови [137, с. 146].

З вищевикладеного, на наш погляд, найбільш ґрунтовною, що відображає її зміст, є назва зазначеної стадії – «розгляд та прийняття рішення у справі».

Зміст зазначеної стадії, як визначає Ю.П. Битяк, полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточне розслідування у справі й дає правову оцінку діям особи, яку позначено в протоколі як правопорушника [189, с. 203].

Викладена дефініція, на наш погляд, більшою мірою охоплює суть цієї стадії, але річ у тім, що дії щодо розслідування закінчуються на попередній стадії. У процесі ж розгляду нові дані, як правило, не встановлюються, а аналізуються на основі вже отриманих матеріалів. Крім того, правову оцінку діяння дають не лише на стадії адміністративного розгляду та прийняття рішення, а й на інших стадіях цього провадження, отже, це є не тільки її ознакою.

Більш ефективним і правильним, на нашу думку, є акцентування уваги на ухваленні на цій стадії рішення або винесення постанови.

С.В. Лихачов відмічає, що рішення – це свідомий вольовий акт вибору однієї з існуючих можливостей. У ньому утримується імперативна, нова інформація, створена суб'єктом влади. Будучи адміністративним актом, рішення, як правило, має обов'язковий характер [269, с. 120].

Рішення або постанову як правовий акт управління про притягнення до відповідальності винного ухвалюють різні суб'єкти юрисдикції (органи публічної влади та суди). В одному випадку адміністративний розгляд у справі здійснюють публічні органи управління, а в іншому – таку справу тільки потенційно можуть розглядати суди загальної юрисдикції.

Крім того, ст. 5 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, ратифікована Верховною Радою України 17.07.97 р., вказує на право кожного затриманого за підозрою вчинення правопорушення негайно постати перед суддею чи іншою службовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу [270, с. 263].

У той же час В.Г. Перепелюк зазначає, що вирішення суддею справ про адміністративні проступки у світлі конвенції потрібно трактувати як правосуддя, розгляд таких справ посадовими особами органів виконавчої влади слід розцінювати як порушення цього міжнародного договору [271, с. 253].

Вважаємо, що сучасна розгалужена система суб'єктів юрисдикції, до компетенції якої входить вирішення справи по суті, порушує принцип демократизму в такому провадженні, оскільки визнання особи винною є компетенцією спеціально створених органів публічної влади – судів. Отже, всі адміністративні правопорушення повинні розглядатися у судовому порядку.

Узагальнюючи сказане, треба відзначити, що ця стадія потребує всебічного й об'єктивного підходу до розгляду справи про адміністративні правопорушення, забезпечення законності, дотримання прав і законних інтересів громадян.

Таким чином, стадія розгляду та винесення постанови у справі про адміністративний проступок – це комплекс процесуальних дій, спрямованих на вивчення та оцінку матеріалів справи, встановлення об'єктивної істини та винесення постанови по суті справи.

На нашу думку, у стадії розгляду та винесення постанови у справі можна виокремити такі етапи:

1) прийняття та підготовки справи до розгляду: вирішення питання про належність до компетенції, вивчення змісту документів справи, витребування необхідних додаткових матеріалів, сповіщення осіб, які беруть участь у справі, про час і місце розгляду, чи підлягають задоволенню заявлені суб'єктами провадження, клопотання;

2) розгляд справи: відкриття розгляду справи; оголошення протоколу про адміністративне правопорушення, заслуховування осіб, які беруть участь у справі;

3) дослідження доказів та вирішення клопотань (заслуховування висновків прокурора), внесення пропозицій щодо ліквідації причин та умов правопорушення;

4) ухвалення рішення у справі: винесення однієї з постанов, передбачених КУпАП;

5) доведення постанови до відома суб'єктів провадження;

6) повідомлення адміністрації, громадської організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника.

Наступна стадія пов'язана з оскарженням та опротестуванням постанови, рішення у справі. Ця стадія також не має єдиних концептуальних підходів до назви та структури.

Так, О.І. Остапенко називає зазначену стадію «оскарження, опротестування постанови у справі про адміністративні правопорушення і перегляду справи» [157, с. 237].

С.В. Ківалов визначає цю стадію як «перегляд постанови в порядку оскарження або опротестування» [158, с. 58].

В.К. Колпаков подає дещо спрощену, а тому зрозумілішу, на наш погляд, теоретичну конструкцію – «стадія перегляду постанови» – і відносить оскарження і опротестування постанови до етапів цієї стадії [135, с. 347].

Ю.П. Битяк, навпаки, вживає визначення «стадія оскарження (опротестування) постанови у справі» [189, с. 206].

М.Я. Масленніков пропонує називати цю стадію «розглядом скарг громадян і протестів прокурорів на постанови у справі» [128, с. 17].

Хоча в КУпАП не закріплений поділ досліджуваного провадження на стадії, але глава 24 має назву «Оскарження й опротестування постанови у справі про адміністративні правопорушення» [98].

Узагальнюючи вищезначені погляди, зважаючи на думку законодавця, пропонуємо називати цю стадію «перегляд постанови у справі».

Серед усіх стадій досліджуваного провадження це єдина факультативна стадія [158, с. 58]. Її факультативність означає те, що ця стадія не є обов'язковою, виникнення її залежить лише від волі окремих суб'єктів: громадян, які подають скарги, і прокурора, який виносить протест.

Головними цілями цієї стадії провадження є: перевірка законності, обґрунтованості, справедливості прийняття рішення, перевірка дотримання рішення, дотримання гарантованих конституційних прав і законних інтересів громадян в адміністративно-юрисдикційному процесі [128, с. 141]. Необхідність такої пе-

ревірки спричинила появу такої стадії адміністративного процесу та подібних стадій в інших видах юрисдикційного процесу.

Таким чином, стадія перегляду постанови у справі про адміністративний проступок – це послідовні процесуальні дії, спрямовані на забезпечення законності дотримання прав та законних інтересів суб'єктів провадження, перевірки обґрунтованості та об'єктивності прийнятого рішення, вирішення питання про недотримання матеріальних чи процесуальних норм права.

В науці існують різні погляди щодо поділу цієї стадії на етапи та дії.

Так, Д.М Бахрах виокремлює такі етапи:

- 1) оскарження, опротестування постанови;
- 2) перевірка законності постанови;
- 3) ухвалення рішення;
- 4) реалізація рішення [260].

Якщо перші три етапи не викликають жодних сумнівів, то четвертий є дещо незрозумілим, оскільки термін «реалізація рішення» є дуже близьким за своїм змістом до виразу «виконання постанови», який характеризує вже наступну стадію.

С.В. Ківалов виокремлює такий етап цієї стадії, як «доведення рішення до відома зацікавлених осіб». Ця назва співпадає з одним із етапів попередньої стадії – розгляду справи [158, с. 58].

Дещо недосконалою є позиція С.Г. Стеценка, який визначає два етапи цієї стадії, а саме:

- 1) оскарження постанови;
- 2) опротестування постанови [272, с. 276].

Про окремі етапи цієї стадії не може йтися, оскільки як скарга, так і протест мають однаковий процесуальний порядок вирішення.

На нашу думку, викладені позиції дають змогу запропонувати своє бачення внутрішнього змісту стадії. Отже, стадія перегляду постанови у справі складається із таких етапів: оскарження, опротестування постанови у справі; перевірка законності постанови; винесення рішення щодо перегляду; реалізація рішення.

Завершальною стадією провадження у справах про адміністративні проступки є стадія виконання постанови, як зазначено у розділі 5 глави 25 КУпАП.

Сьогодні теоретики права та вчені-адміністративісти пропонують різні підходи до визначення цієї стадії.

М.С. Студенікіна пропонує таке визначення завершальної стадії – «виконання постанови у справі про адміністративний проступок» [243, с. 79].

Є.В. Додін підтримує законодавче визначення цієї стадії – «виконання постанов про накладення адміністративного стягнення». При цьому зауважує, що виділення стадії виконання постанови в окремий розділ КУпАП обумовлено тим, що у цій стадії беруть участь нові суб'єкти, з особливими повноваженнями та особливим характером роботи [273, с. 6].

Ю.П. Битяк називає її «стадією виконання постанов про накладання адміністративних стягнень» [189, с. 208]. Ця назва теж відповідає назві розділу 5 КУпАП.

А.Б. Агапов запропонував останню стадію провадження в справах про адміністративні проступки назвати «виконавчою стадією». Автор визначає її як сукупність процесуальних дій щодо накладення адміністративних стягнень і щодо виконання постанови в частині відшкодування майнових збитків [274, с. 368].

Г.В. Джагупов пропонує називати цю стадію «виконавче провадження». [275, с. 7].

Р. Миронюк взагалі вважає, що виконання постанов у справах про адміністративні проступки доцільно визначати не як стадію адміністративно-деліктного провадження, а як про самостійний вид адміністративного провадження (виконавче провадження в справах про адміністративні правопорушення) [181, с. 81-82].

Зауважимо, що виконавче провадження – це окремий вид адміністративного процесу, і його не можна ототожнювати зі стадією окремого провадження у справах про адміністративні проступки. Аргументи на користь цього ми навели вище.

З цього приводу Є.В. Додін зауважує, що може скластися враження, що законодавець не вважає виконання постанов стадією провадження у справах про адміністративні проступки. Але це не так. Відповідно до ст. 245 КУпАП, одним із завдань провадження в справах про адміністративні проступки є забезпечення виконання винесеної постанови. Отже, якщо постанову у справі винесено відповідно до закону та матеріалів справи і не виконано, проведена на попередніх стадіях робота втрачає усілякий сенс [273, с. 5–6].

Розбіжність поданих позицій є цілком зрозумілою, оскільки вона породжена наявністю правових прогалів і необхідністю вдосконалення процесуальної частини адміністративно-деліктного законодавства стосовно визначення чіткого порядку виконання постанов, винесених у справах про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, має рацію О.І. Миколенко, коли стверджує, що виконання постанови не втрачає свого значення як стадія адміністративно-деліктного провадження, незважаючи на те, що сам порядок виконання постанов визначається не лише КУпАП, а й іншими нормативно-правовими актами, серед яких особливе місце посідає Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р., яким урегульовано примусовий порядок виконання деяких постанов у справах про адміністративні правопорушення [240, с. 221–222].

На наш погляд, сьогодні необхідно зазначити, що стадія виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення має уособлену нормативну регламентацію, бо вона передбачає виконання певних дій компетентними органами та їх посадовими особами, які базуються як на нормативних приписах, так і на прийнятих у справах постановах.

Сутність цієї стадії полягає у практичній реалізації винесеної у справі постанови. У процесі виконання постанови особа, винна у вчиненні адміністративного проступку, зазнає відповідних збитків та обмежень особистого, морального або матеріального характеру.

Відповідно до ст. 299 КУпАП, постанова у справі про адміністративний проступок підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів, які за загальними правилами підлягають виконанню лише після закінчення строку апеляційного оскарження, постанови про накладення стягнень є актами управління і набувають чинності негайно.

Адміністративну сутність виконання постанов у справі про адміністративне правопорушення підкреслює той факт, що в деяких справах виконання постанов покладено на орган, що виніс постанову [135, с. 354].

На наш погляд, заслуговує підтримки думка тих вчених, які вважають, що має йтися про виконання не адміністративних стягнень, а винесеної постанови у справі про адміністративний проступок [276, с. 166–177], зміст якого може полягати як у реальному здійсненні застосованих до правопорушника конкретних санкцій, так і в закритті справи про адміністративне правопорушення у визначених випадках.

Отже, останню стадію адміністративно-деліктного провадження доцільно назвати «виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення» і таку саму назву повинен мати розділ 5 КУпАП.

Таким чином, вважаємо за доцільне запропонувати дефініцію досліджуваної стадії. Це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів, спрямована на практичну реалізацію визначеного у постанові у справі виду адміністративного стягнення, під час якої особа, притягнута до адміністративної відповідальності, зазнає позбавлення відповідних благ і обмежень особистісного, морального чи матеріального характеру.

Для цієї стадії характерними є такі етапи:

1) спрямування постанови до виконання: безпосередньому виконавцю, прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання, вирішення питань, пов'язаних із виконанням постанови;

2) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій відповідно до виду накладеного адміністративного стягнення, контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови.

### *Розділ 3*

## **Загальна характеристика стадій провадження в справах про адміністративні проступки**

### **3.1. Порушення та адміністративне розслідування справи про адміністративний проступок**

Стадія порушення та адміністративного розслідування у справі про адміністративний проступок є початковою; це комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, їх фіксування і кваліфікацію. На цій стадії створюються передумови для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Першим етапом цієї стадії є попереднє адміністративне розслідування (дізнання) у справі про адміністративний проступок. Загалом адміністративно-юрисдикційна процесуальна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації не має чіткого нормативно визначеного початкового моменту – порушення справи, відкриття провадження у справі про адміністративне правопорушення. Поки що невідомо, з якого моменту органи, наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, мають право застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, збирати докази, приймати пояснення, а також обчислювати строки провадження тощо.

На нашу думку, це питання потребує якнайшвидшого вирішення, оскільки така невизначеність, по-перше, не дає можливості дієво захищати права потерпілої сторони, встановлений у суспільстві правопорядок; по-друге, негативно впливає на забезпечення чіткості процедури обмеження прав особи, яка має специфічний правовий статус підозрюваного у вчиненні адміністративного проступку, застосування до неї заходів адміністративного примусу.

Адресовані уповноваженим на складання протоколу особам вимоги ст. 245 КУпАП щодо своєчасності, всебічності, повноти й об'єктивності не можуть бути забезпечені без належного вивчення підстав притягнення особи до адміністративної відповідальності або звільнення від неї, без своєчасного порушення адміністративного провадження.

У нормах КУпАП доволі активно застосовується термін «справа про адміністративне правопорушення» (у назвах розділів, глав, статей), а норми ст. 250 «Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення» та ч. 2 п. 3 ст. 20, ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» наділили прокурора, його заступника правом «порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення» [277]. Отже, адміністративно-деліктне провадження порушується, а не виникає якимось іншим чином; процесуальною формою здійснення такого провадження є справа про адміністративне правопорушення (проступок).

Втім, як зазначає В.К. Колпаков, чинний КУпАП не розкриває зміст понять «справа про адміністративне правопорушення (проступок)» і «порушення справи про адміністративний проступок». До того ж, зазначений нормативно-правовий акт не фіксує момент, з якого вона має вважатися порушеною, і не визначає процесуального документа, який оформлює порушення справи. Але КУпАП вказує на матеріальну обставину, за якої справа повинна бути порушена. Цією обставиною є ознаки адміністративного проступку в діях певних осіб [278, с. 11].

Термін «ознаки адміністративного проступку» законодавець використовує тільки у ст. 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення» у такому контексті: «У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття».

Зважаючи на буквальне тлумачення фрази «при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено...», можна зробити висновок, що законодавець не розмежовує (або вважає за недоцільне чітко розмежування) понять, які містяться у ст.ст. 38, 245, 251, 252, 283 КУпАП:

- а) ознаки адміністративного правопорушення;
- б) докази у справі про адміністративні правопорушення;
- в) фактичні дані щодо правопорушення;
- г) обставини справи.

Це дає підстави вважати, що порушення справи про адміністративний проступок пов'язане з моментом встановлення його ознак та їх подальшої фіксації у процесуальних документах.

Такі ознаки встановлює особа, яка уповноважена:

а) складати протокол про адміністративне правопорушення (ст. 255 КУпАП);  
б) застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП), а саме: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів;

в) здійснювати доставлення порушника (ст. 259 КУпАП);

г) здійснювати усунення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та призначати огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП);

д) накладати стягнення (штраф, попередження) на місці вчинення проступку без складання протоколу. У встановленні цих ознак бере участь також особа, яка здійснює нагляд за безпекою дорожнього руху за допомогою спеціальних технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі та мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (ст. 258 КУпАП).



Виконання цих функцій супроводжується обов'язковою їх фіксацією у визначених законодавцем процесуальних документах, якими є:

- а) протокол про адміністративне правопорушення (ст. 256 КУпАП);
- б) протокол про адміністративне затримання (ч. 1 ст. 261 КУпАП);
- в) протокол про особистий огляд і огляд речей (ч. 5 ст. 264 КУпАП);
- д) протокол про вилучення речей і документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу (ч. 2 ст. 265 КУпАП).

Не лише протокол фіксує обставини справи. Так, про тимчасове вилучення талона про проходження державного технічного огляду або ліцензійної картки на транспортний засіб складається відповідний акт (ч. 3 ст. 265-3 КУпАП). Про огляд особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, складається висновок за результатами огляду (ч. 4 ст. 266 КУпАП). Однак закон дозволяє замість складання протоколу про особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів зробити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Акцентуючи увагу на ознаках проступку як підставі щодо порушення справи, необхідно зупинитися також на понятті «підстава порушення справи». Підставою для порушення провадження про адміністративне правопорушення є достатні дані, які переконливо свідчать про наявність ознак проступку [279, с. 75]. Отже, порушенню справи передуює одержання інформації про діяння, що має ознаки проступку. Правове значення підстави для порушення справи полягає у тому, що вона викликає процесуальну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про вчинене діяння.

З'ясуванню обставин справи передуює необхідна інформація про діяння, що має ознаки проступку, тобто наявність приводу, оскільки латентне порушення норми не зумовлює адміністративно-процесуальних відносин. Правове значення приводу до порушення і розслідування справи полягає в тому, що він спричиняє публічну, адміністративно-юрисдикційну діяльність уповноважених державних органів, посадових осіб у разі отримання відомостей про вчинений проступок.

Зауважимо, що у Російській Федерації пішли шляхом законодавчого закріплення приводів порушення справи про адміністративний проступок. Такими є:

- 1) безпосереднє виявлення;
- 2) матеріали, що надійшли з правоохоронних органів, а також інших державних органів, органів місцевого самоврядування, від громадських об'єднань;
- 3) повідомлення і заяви фізичних і юридичних осіб, а також повідомлення в ЗМІ (ч. 1 ст. 28.1 КпАП РФ) [280, с. 759].

На важливості зазначеної адміністративно-процесуальної категорії наголошують російські вчені. Так, Н.Г. Гончаров, коментуючи положення цієї стат-

ті, наголошує, що порушення справи є процесуально-ініціюючим етапом провадження, що зумовлює його подальшу динаміку [281, с. 814].

У вітчизняній науці також порушується питання про актуальність законодавчого закріплення таких адміністративно-процесуальних категорій, як приводи та підстави порушення справи про адміністративний проступок.

О.В. Кузьменко стверджує, що приводами до порушення справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою [4, с. 283].

А.Т. Комзюк до приводів порушення справи відносить: звернення громадян (письмові й усні); повідомлення посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; повідомлення засобів масової інформації; повідомлення об'єднань громадян; безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою [261, с. 280; 282, с. 479–481].

Спірним питанням є те що, робоча група із розробки проекту Кодексу України про адміністративні проступки не зауважила необхідності нормативного закріплення приводів порушення справи про адміністративний проступок [283]. Так В.Ю. Шильника наполягає саме на нормативному їх закріпленні [284, с. 139].

Безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою відрізняється від інших перелічених приводів насамперед тим, що питання про порушення справи вирішується з ініціативи осіб, які займаються адміністративно-юрисдикційною діяльністю. Тут немає зовнішнього спонукального початку, поштовху до того, щоб ці особи вирішували питання.

Обґрунтованою є позиція О.В. Кузьменко про те, що безпосереднє виявлення як привід має характерні особливості, а саме:

а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю;

б) припущення щодо проступку виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і в разі непідтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростовувати його прийняттям будь-якого спеціального документа;

в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом [285, с. 206–207].

При цьому важливого значення набувають дискреційні повноваження адміністративно-юрисдикційних органів, що виправляються у застосуванні адміністративного розсуду.

Законодавець до актів порушення адміністративної справи відносить також постанови органу дізнання, слідчого, прокурора, судді чи ухвали суду про відмову в порушенні кримінальної справи за відсутності підстав для цього і наявності у діях особи складу адміністративного проступку (ч. 2 ст. 99 КПК, ч. 3 ст. 38 КУпАП).

Нарівні з іншими, до актів порушення провадження про адміністративні проступки, на думку І.П. Голосніченко, слід віднести і вказівку компетентної

особи (резолуція на заяві, повідомленні чи іншому документі) про порушення адміністративного провадження [286, с. 75]. Такий привід можливий у випадку організаційної підпорядкованості, підконтрольності органів посадових осіб, уповноважених складати протокол про адміністративний проступок, органам посадовим особам, яким підвідомчі справи про адміністративні проступки.

Особливе місце серед актів порушення справи про адміністративний проступок посідає висновок експерта під час визначення технічних характеристик зброї, вартості викраденого, матеріальної шкоди, кількості вилучених наркотичних засобів, відповідності нормам і стандартам, медичне освідчування тощо.

Окремим моментом порушення провадження слід вважати і відсторонення водія від керування транспортним засобом (ст. 266 КУпАП). Відомчі нормативні акти визначають, що відсторонення від керування здійснюється шляхом доставляння транспортного засобу на спеціальний майданчик або передачі його за згодою (на вимогу) власника (водія) особі, яка має посвідчення водія відповідної категорії і перебуває на місці вчинення порушення [287; 288]. Порядок проведення огляду на стан сп'яніння врегульовано Інструкцією про виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції [289]. За результатами огляду складається Висновок щодо результатів медичного огляду особи на стан сп'яніння в усіх випадках безпосередньо після огляду у трьох примірниках: перший примірник видається під підпис уповноваженій особі Державтоінспекції МВС, яка доставила цю особу на огляд, другий видається оглянутій особі, а третій залишається в закладі охорони здоров'я. Ухилення особи від проходження огляду на стан сп'яніння становить склад адміністративного проступку, передбаченого в ч. 1 ст. 130 КУпАП.

Зміни, внесені у КУпАП 24 вересня 2008 р., так і не дають відповіді на питання, який процесуальний документ має оформлювати відсторонення особи від керування транспортним засобом та направлення її на огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП). На наш погляд, у цій ситуації треба скласти окремий протокол про застосування цього заходу забезпечення провадження. Складення такого процесуального документа буде одним із моментів порушення справи про адміністративний проступок.

Новим приводом для порушення справи про адміністративний проступок є виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою спеціальних технічних засобів, які працюють в автоматичному режимі та мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису [290].

Наші східні сусіди вирішили питання моменту порушення справи про адміністративний проступок через його нормативне закріплення. Так, російські законодавці навели чіткий перелік обставин, за яких справа вважається порушеною (п. 4 ст. 28.1 КпАП РФ) [291].

У питанні визначення моменту порушення справи про адміністративний проступок актуальним залишається питання щодо співвідношення понять «порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення» і «порушення (відкриття) справи про адміністративний проступок».

Д.М. Бахрах і Е.Н. Ренов вважають, що початком провадження у справах про адміністративні проступки є момент одержання компетентними органами (посадовими особами) інформації про вчинення або про вже вчинений адміністративний проступок [292, с. 38].

Водночас, не можна погодитись із таким підходом. Як зазначає О.І. Миколенко, таке твердження суперечить нормам ст. 247 КУпАП. Дії, спрямовані на з'ясування обставин, за наявності яких «провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю», не входять у межі цього провадження [240, с. 177].

Про порушення адміністративної справи, на думку Д.М. Бахраха, можна говорити лише, як про психологічний, вольовий акт, який не фіксований процесуально зовні, але зумовлює прийняття рішення розпочати розслідування за наявності ознак проступку [293, с. 326].

О.М. Бандурка і М.М. Тищенко вважають, що «складання протоколу – це одночасно і порушення адміністративної справи» [294, с. 178]. Згідно з цим твердженням, момент складання протоколу про адміністративний проступок буде моментом порушення справи. Звідси висновок, що поняття «момент порушення провадження у справах про адміністративні проступки» і «момент порушення адміністративної справи» не співпадають.

У разі безпосереднього виявлення ознак адміністративного правопорушення, як зазначає І.П. Голосніченко, відповідно до вимог ст. 254 КУпАП, складається протокол, який є актом порушення справи. Протокол про адміністративне правопорушення є таким у випадку очевидності вчиненого правопорушення і безпосереднього виявлення його ознак особою, яка уповноважена його скласти [295, с. 76].

О.В. Терещук наголошує, що процесуальним моментом порушення справи є момент складання протоколу або реєстрації інформації про проступок [296, с. 13].

У цьому твердженні автор помилково ототожнює підстави для порушення провадження у справі та порушення справи про адміністративний проступок. Йдеться про те, що реєстрація інформації у реєстраційно-обліковій документації у КУпАП як факт порушення справи законодавчо не встановлена і є підставою лише для порушення провадження, виконання процесуальних дій (перевірка інформації, кваліфікація тощо). Складений за результатами перевірки протокол уже є фактом порушення справи.

О.А. Банчук пропонує вважати початком адміністративно-деліктного провадження не складання формального протоколу, а момент отримання інформації про вчинення порушення, самостійного виявлення ознак діяння чи вчинення певних дій щодо особи [297, с. 222].

Вищевикладене свідчить, що у науковій думці існують суттєві різночитання щодо змісту поданих термінів. Відомі випадки ототожнення цих понять,

підміни їхнього дійсного значення. А оскільки поняття «порушення провадження» та «порушення справи» мають різне змістове навантаження, пропонуємо їх уточнити.

А саме: пропонуємо визначити «порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення» як момент реалізації органом, посадовою особою адміністративно-юрисдикційної компетенції, передбаченої законом, тобто вчинення дій, спрямованих на перевірку інформації, збір доказів і з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та кваліфікації адміністративного проступку. Власне початковим моментом порушення провадження можна вважати час, коли інформація (привід) про проступок надійшла до органу, стала відома посадовій особі (отримання заяви, реєстрація повідомлення, особисте виявлення тощо), тобто, коли реалізовано привід.

Моментом «порушення (відкриття) справи про адміністративний проступок» пропонуємо вважати момент, коли на підставі отриманої інформації про проступок (реалізований привід) орган, наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, складає протокол про адміністративний проступок або протокол про застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративний проступок (перший протокол).

Розмежування змісту цих понять дає можливість окреслити і нормативно врегулювати в межах провадження у справах про адміністративні проступки діяльність органу, посадової особи, наділеної адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, щодо перевірки відомостей про адміністративний проступок та з'ясування фактичних обставин.

У вітчизняних наукових дослідженнях актуалізується потреба нормативного зумовлення приводів для порушення справи про адміністративний проступок [284, с. 139-140].

У законодавстві України про адміністративні правопорушення не закріплені види приводів для порушення провадження та не визначено, з якого моменту справа вважається порушеною. Тож пропонуємо доповнити КУпАП статтею \*\*\* «Порушення справи про адміністративний проступок», у якій визначити:

1) підставою для порушення справи про адміністративний проступок є:

– заяви і повідомлення громадян, організацій, посадових осіб та повідомлення у засобах масової інформації, що містять відомості про адміністративний проступок;

– отримані від органів публічної адміністрації матеріали, що містять інформацію, яка вказує на наявність адміністративного проступку;

– безпосереднє виявлення адміністративного проступку особою, уповноваженою складати протокол про адміністративне правопорушення;

2) справа про адміністративний проступок вважається порушеною з моменту:

– складання протоколу про застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки;

– складання протоколу про адміністративний проступок уповноваженими на це особами;

– винесення прокурором постанови про порушення справи про адміністративний проступок;

– накладення і стягнення штрафу чи оформлення попередження на місці вчинення адміністративного правопорушення;

– фіксації за допомогою спеціальних технічних засобів, які працюють в автоматичному режимі та мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів та фото- і кінозйомки, відеозапису, адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху,

При цьому під терміном «момент» слід розуміти годину та дату складання вищеперерахованих процесуальних документів.

На відміну від кримінально-процесуального законодавства процесуальна частина КУпАП не містить норм, які б зобов'язували уповноважений орган прийняти заяву чи повідомлення про адміністративний проступок. Отже, слід погодитися з думкою М.Ф. Стахурського про доцільність законодавчого закріплення обов'язку уповноваженої особи органу адміністративної юрисдикції або особи, уповноваженої складати протокол про адміністративне правопорушення, прийняти заяву або повідомлення про адміністративне правопорушення [298, с. 162–163].

Крім цього, вважаємо, що на етапі попереднього адміністративного розслідування слід окреслити юридично значущі процесуальні дії, що можуть відбутися до фактичного порушення справи про адміністративний проступок.

Зауважимо, що компетенція органів публічної адміністрації, зокрема адміністративно-юрисдикційні повноваження, деталізовані у значній кількості нормативно-правових актів. Адміністративно-юрисдикційні повноваження можуть бути як однією з основних функцій (переважно це стосується правоохоронних органів, інспекцій, громадських формувань з охорони громадського порядку), так і другорядною нарівні з іншими (для податкових, природоохоронних, митних органів тощо).

З метою уникнення їх розпорошення пропонуємо повноваження щодо проведення попереднього адміністративного розслідування покласти на органи, уповноважені складати протокол про адміністративні проступки. Такий підхід дасть можливість чітко визначити коло органів публічної адміністрації, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями на проведення попереднього адміністративного розслідування у справах про адміністративні проступки.

На нашу думку, до оформлення першого процесуального документа (до порушення справи) в межах попереднього адміністративного розслідування особа, уповноважена складати протокол про адміністративний проступок, має бути наділена повноваженнями на проведення дізнання у справі про адміністративний проступок на підставі:

– особистого виявлення проступку (на власний розсуд);

– за приписом органу, посадової особи, якій підвідомча справа про адміністративний проступок (коли інформація надійшла цьому органу безпосередньо);

– на підставі отриманої інформації про адміністративний проступок.

Метою виконання процесуальних дій у межах дізнання у справі про адміністративний проступок є встановлення наявності (чи відсутності) складу адміністративного проступку, виявлення підозрюваного, фіксації слідів проступку. Результатом такої діяльності має стати або вмотивована відмова відкрити провадження у справі, про що на вимогу повідомляють зацікавленій особі, заявникові, або складення процесуального документа, що буде фактом порушення справи. З цього моменту визначаються строки провадження у справі.

Такий підхід базується на тому, що посадова особа, уповноважена складати протокол про адміністративний проступок, зобов'язана також виявляти адміністративні проступки, їхні ознаки, а не тільки розслідувати за фактом.

На наш погляд, під час розробки нового КУпАП доцільно розглянути питання про нормативне закріплення повноважень осіб, уповноважених складати протокол про адміністративний проступок, до складання першого протоколу у справі.

М.Ф. Стахурський щодо цього висловлює думку про доцільність виділення окремої стадії попереднього адміністративного розслідування і її закріплення у межах окремої глави КУпАП [298, с. 164]. На наш погляд, такий підхід не збігається з положенням про спрощеність провадження у справах про адміністративні проступки, порівняно з кримінальним процесом.

На нашу думку, слід окреслити конкретне коло повноважень посадових осіб, органів, яким підвідомчі справи про адміністративні проступки, посадових осіб, уповноважених складати протокол про адміністративний проступок, які можуть здійснюватись ними до складання першого протоколу з метою встановлення наявності (чи відсутності) факту адміністративного проступку.

Загалом ці та інші адміністративно-юрисдикційні повноваження до певної міри закріплені законодавчо у нормативно-правових актах, що регулюють правовий статус правоохоронних органів, інспекцій, служб тощо (Закони України «Про міліцію», «Про державну прикордонну службу», «Про службу безпеки України» «Про державну податкову службу», «Про військову службу правопорядку», «Про прокуратуру», Митний кодекс України тощо) [299; 300; 301; 77; 302; 303]. Їх об'єднання і чітке закріплення у процесуальній частині КУпАП дасть можливість уникнути розпорошення повноважень застосовувати адміністративно-юрисдикційні повноваження у справах про адміністративні проступки серед значної кількості органів публічної адміністрації.

Як додаткову факультативну дію на цьому етапі з метою вдосконалення перелічених вище гарантій пропонуємо законодавчо закріпити право на отримання публічного вибачення від імені держави та роз'яснення такого права громадянину в разі закриття справи за відсутності складу адміністративного проступку. З цією метою потрібно внести відповідні зміни у ст. 11

ЗУ «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» [304]. Також у визначеній статті поряд з іншими суб'єктами цей обов'язок слід покласти і на орган, посадову особу, у провадженні якої перебувала справа про адміністративний проступок.

Отже, на підставі викладеного вище під етапом попереднього адміністративного розслідування (дізнання) пропонуємо розуміти систему процесуальних дій, які проводить орган публічної адміністрації, наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями для перевірки та встановлення обставин, що мають значення для правильного вирішення питання про наявність чи відсутність факту адміністративного проступку, достатніх підстав для порушення справи про адміністративний проступок.

Цей етап слід характеризувати як факультативний. За умови відсутності сумнівів у факті адміністративного проступку справа про адміністративний проступок порушується негайно. За результатами процесуальних дій на цьому етапі приймають рішення про порушення справи про адміністративний проступок або вмотивовано відмовляють у її порушенні.

Чинний КУпАП не передбачає строку проведення попереднього адміністративного розслідування. Ми погоджуємося з думкою А.В. Баб'яка щодо доцільності встановлення триденного строку попереднього адміністративного розслідування [305, с. 111].

Тому пропонуємо доповнити ст. 254 КУпАП частиною 3 такого змісту: «Протокол про адміністративне правопорушення складається протягом години з моменту встановлення всіх обставин (факту) вчинення адміністративного проступку. За необхідності встановлення додаткових відомостей та обставин вчинення адміністративного проступку протокол складається за результатами попереднього адміністративного розслідування. Попереднє адміністративне розслідування проводиться у строк до трьох діб». Саме строковість мобілізує цю діяльність уповноваженого органу і дає можливість уникнути безпідставного затягування перевірки інформації.

Наступним етапом є розслідування у справі про адміністративний проступок. Його сутність полягає у порушенні справи про адміністративний проступок (складанні протоколу), виконанні дій, спрямованих на фіксацію та збір доказів, які підтверджують або спростовують винність у вчиненні адміністративного проступку, збиранні пояснень у суб'єктів провадження, призначення експертизи, уточнення кваліфікації проступку, а саме: наявності складу проступку, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення, встановлення фактичних обставин справи.

Першим кроком у розслідуванні має бути порушення справи про адміністративний проступок. У адміністративно-деліктній теорії протокол про адміністративний проступок розглядають як процесуальне оформлення факту порушення справи про адміністративний проступок. Протокол, як пише Л.В. Коваль, – це початок провадження в адміністративній справі [306, с. 133].



Ю.П. Битяк дійшов висновку, що стадія порушення справи про адміністративний проступок полягає у складанні протоколу [307, с. 226]. На думку З.С. Гладуна, про порушення справи свідчить лише наявність протоколу про адміністративний проступок [308, с. 158]. З ним погоджується Н.В. Хорошак. Вона вважає, що провадження починається з виявлення факту вчинення адміністративного проступку і його фіксації у процесуальному документі, яким протокол про адміністративне правопорушення [309, с. 519, 521]. Аналогічний погляд на проблему процесуальної фіксації факту порушення адміністративно-деліктної справи підтримують і російські вчені [310, с. 86]. Цю позицію підтримує законодавець, який у ст. 358 «Порушення справи про порушення митних правил» Митного кодексу України 2002 року зазначає, що справа вважається розпочатою з моменту складення протоколу про порушення митних правил.

Зважаючи на вищевикладене, невиправданою, на наш погляд, є думка про те, що протокол є виключно підсумком адміністративного розслідування, а не його початком, що відстоюють А.Т. Комзюк та І.О. Панов [261, с. 281; 311, с. 118]. На думку Л.С. Анохіної, зводити «порушення справи» тільки до складання протоколу не зовсім правильно, оскільки це звужує функціональне призначення цієї стадії [312, с. 129].

Так, з моменту порушення справи особа, підозрювана у вчиненні адміністративного проступку, набуває визначеного у ст. 268 КУпАП процесуального статусу. Відповідно, визначений процесуальною частиною КУпАП статус й інших суб'єктів провадження. Без порушення справи (провадження у конкретній справі), на наш погляд, неможливе вчинення певних юридично значущих процесуальних дій (вилучення речей та документів, призначення експертизи тощо).

Водночас можна припустити, що до складання протоколу про адміністративне правопорушення складається протокол про застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки (ст. 261, ч. 5 ст. 264, ч. 3 ст. 265 КУпАП тощо). Також, як ми зазначали вище, згідно зі ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», прокурор або його заступник виносить мотивовану постанову про провадження про адміністративне правопорушення. У таких випадках, на нашу думку, моментом порушення справи про адміністративний проступок є момент складення цього процесуального документа (першого протоколу у справі, постанови прокурора). Хоча це не впливає на той факт, що складення протоколу про адміністративний проступок є обов'язковим, навіть якщо справу вже порушено у встановленому законом порядку.

Закономірно, на нашу думку, виникає питання, чи можливо, щоб орган, наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, у провадженні якого знаходиться справа про адміністративний проступок, мав повноваження фіксувати окремим процесуальним документом рішення про порушення справи про адміністративний проступок, наприклад, шляхом винесення постанови.

Ми вважаємо, що з метою уникнення формалізації цього питання, крім постанови прокурора, основним документом, який засвідчує факт порушення

справи про адміністративний проступок, до розробки нового кодексу треба вважати протокол про адміністративний проступок.

Ми приєднуємося до думки В.К. Колпакова щодо доповнення КУпАП статтею: «Порушення справи про адміністративний проступок» з можливістю фіксації рішення про порушення справи про адміністративний проступок окремим процесуальним документом [136, с. 199–200]. З таким підходом повністю погоджується Е.Ф. Демський [40, с. 454]. При цьому зауважимо, що такий порядок є доцільним за необхідності проведення адміністративного розслідування та потреби встановити всі відомості, що вносяться до протоколу.

Лише за умови порушення справи про адміністративний проступок можна використати весь арсенал процесуальних повноважень щодо його розслідування. При цьому необхідно встановити строк, протягом якого воно має бути завершено.

Зважаючи на те, що за такого підходу юрисдикційна діяльність уповноваженого органу буде розвиватися, відповідно до факту проступку, а не процесу складення протоколу, тоді процесуальна фіксація встановлених фактів у відповідних документах формуватиме адміністративні матеріали, що після завершення розслідування передаються на розгляд органу, посадовій особі, у провадженні якої перебуває справа про адміністративний проступок.

Викладене, на наш погляд, удосконалисть процес повноти встановлення фактичних обставин справи. Оскільки зникне суперечка щодо первинності отримання фактичних даних чи порушення справи, складання протоколу та обов'язковості фіксації таких даних лише у протоколі про адміністративний проступок. На нашу думку, первинно фактичні дані починають встановлювати ще на етапі попереднього адміністративного розслідування, а з моменту порушення справи їх уже документують. На етапі адміністративного розслідування процеси встановлення фактичних обставин справи та їхньої процесуальної фіксації розвиваються паралельно, взаємодоповнюючись.

Встановлення фактичних обставин справи передбачає застосування заходів примусу. Застосування таких заходів має бути можливим за фактом порушення справи про адміністративний проступок, що оформлюється документально негайно після прийняття рішення про порушення справи або застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративний проступок.

Традиційно фактичні обставини вчиненого проступку поділяють на дві групи:

- 1) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу адміністративного проступку;
- 2) обставини, що перебувають за межами складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Визначені групи обставин можуть бути встановлені різними способами:

- опитуванням осіб, які володіють інформацією, важливою для справи (підозрюваного, потерпілих, свідків, експертів);
- проведенням експертизи;
- освідуванням;

- вилученням, наприклад, документів;
- вилученням речових доказів на місці вчинення правопорушення;
- оглядом тощо.

Досліджувати фактичні обставини можна також за допомогою матеріальних носіїв інформації, речових доказів і документів, які одержують в результаті затримання підозрюваного, особистого огляду і огляду речей, вилучення предметів, що є знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, пояснення свідків, потерпілого, підозрюваного, належно процесуально зафіксованих інших даних.

Основним документом, де фіксуються фактичні обставини справи, є протокол про адміністративний проступок.

Статистика свідчить про велику кількість протоколів про адміністративні правопорушення, які складають органи публічної адміністрації. Зокрема, узагальнення аналітично-статистичних матеріалів Департаменту інформаційних технологій МВС України за останні сім років показує, що лише ОВС складено: у 2001 р. – 5329223 протоколів; у 2002 р. – 6041878; у 2003 р. – 6252228; у 2004 р. – 5994357; у 2005 р. – 6073766; у 2006 р. – 7238770; у 2007 р. – 9401000; у 2008 р. – 9874900; у 2009 р. – 6937450; у 2010 р. – 9576786 протоколів. Спостерігається зростання кількості складених протоколів (додаток А.) [313].

За станом протоколу та інших процесуальних документів можна з упевненістю визначити правильність і якість ведення справи, а, отже, і загальний рівень юридичної і професійної грамотності, правової культури певного органу чи особи.

Стан застосування адміністративно-деліктного законодавства лише ОВС за останні роки вказує на неодоразові порушення, що допускаються під час складання протоколу про адміністративні проступки. Так, у 2007 р. кожний третій із перевірених протоколів складений з порушеннями, з них у Житомирській, Київській, Чернівецькій та Хмельницькій області – кожний другий із перевірених протоколів. 2009 р. працівники МВС та прокуратури на місцях виявили 16,8 тисячі порушень. У 2010 р. з аналізу 12,5 тисячі вивчених протоколів про адміністративні проступки встановлено, що 4,2 тисячі з них складено з порушеннями [314].

Аналіз адміністративної практики, що систематично здійснюється в ОВС, свідчить, що найбільш поширеними є такі порушення:

- складення протоколу на бланках невстановленого зразка, які не відповідають вимогам наказу МВС України №185-2001 р.;
- незаконне заповнення протоколу про адміністративне правопорушення (ст. 261 КУпАП);
- неправильна кваліфікація адміністративних проступків, порушення строків передачі матеріалів на розгляд (ст. 38 КУпАП);
- не ознайомлення особи, яка підозрюється у вчиненні адміністративного проступку, з її правами (ст. 268 КУпАП);
- незаконне затримання громадян (ст. 260 КУпАП) тощо.

Відомості, що викладаються у протоколі про адміністративні проступки, з огляду на зміст ст. 256 КУпАП, традиційно поділяють на три групи.

До першої групи належать відомості, які характеризують адміністративний поступок, а саме: у протоколі зазначаються місце, час та сутність вчиненого проступку. Уповноважена особа повинна ретельно розібратися в характері правопорушення і вірно кваліфікувати дії винного. В протоколі слід зазначити обставини, що підтверджують вчинення адміністративного проступку та свідчать про його характер, а також конкретну статтю КУпАП або інший нормативний акт, який передбачає адміністративну відповідальність за вчинене порушення. В разі вилучення у підозрюваного предметів, які незаконно здобуті, зберігаються, перевозяться, придбані або використовуються, у протоколі уповноважена особа повинна зробити відповідний запис або скласти відповідний протокол.

Важливим є те, що у процесі фіксації першої групи обставин у протоколі про адміністративний проступок здійснюється кваліфікація адміністративного проступку.

На думку О.І. Остапенка, зміст терміна «кваліфікація» зводиться до встановлення якісної характеристики явища або предмета, які визначаються. Термін «кваліфікація правопорушень» застосовується в юридичній науці у двоякому значенні: як логічний процес пізнання юридичної суті вчиненого у реальному житті протиправного діяння і як остаточне судження, отримане в результаті процесу пізнання, що має юридичну оцінку вчиненого правопорушення. Кваліфікація, за своєю суттю, є не лише процесом пізнання, під час якого використовуються логічні форми мислення. Кваліфікація як висновок має форму умовиводу, за допомогою якого формується законодавча модель протиправних дій суб'єкта [315, с. 209–210; 121, с. 39].

Отже, кваліфікація адміністративних проступків – це встановлення ознак вчиненого діяння і співставлення їх з ознаками того чи іншого складу правопорушення з метою визначення відповідності цих ознак і формулювання висновку про наявність або відсутність складу конкретного адміністративного правопорушення. Кваліфікацію слід розглядати також як найважливіший етап правозастосовної діяльності [253].

Кваліфікація адміністративних проступків є досить складним процесом, який має свої етапи та передумови. Останніми, зокрема, визнаються:

- 1) всебічне, повне і об'єктивне встановлення всіх фактичних обставин справи:
  - з'ясовується, чи мала місце протиправна дія, у вчиненні якої підозрюється особа;
  - встановлюється наявність у діях підозрюваного складу проступку і відповідність до його адміністративно-правової норми, яка передбачає відповідальність за вчинені протиправні дії;
  - з'ясовуються мотиви вчинення протиправних дій та винність особи, а також обставини, які впливають на характер і ступінь адміністративної відповідальності;
  - вивчаються дані, що характеризують особу підозрюваного, характер і обсяг завданої шкоди;

2) точне і достовірне з'ясування юридичного значення всіх фактичних обставин вчинених протиправних дій і особи підозрюваного;

3) правильний вибір адміністративно-правової норми та розкриття її змісту і значення [315]. Додамо також, що до зазначених передумов слід віднести попереднє з'ясування всіх законодавчих ознак того чи іншого адміністративного проступку, тобто кожен працівник міліції, який причетний до адміністративно-юрисдикційної практики, має чітко уявляти, які діяння визнаються правопорушеннями, які властивості вони мають, чим відрізняються від інших подібних діянь тощо. Отже, основною передумовою належної кваліфікації адміністративного проступку є точне визначення всіх ознак діяння, які характеризують його як проступок.

До другої групи відомостей, які повинні міститися в протоколі, належать обставини, що характеризують особу підозрюваного: прізвище, ім'я, по батькові, вік, майновий стан, місце проживання та роботи, документ, що посвідчує особу. Особа підозрюваного посвідчується паспортом, посвідченням водія чи іншим документом. Відсутність вказаних документів або свідків, які могли б повідомити необхідні дані про особу підозрюваного, дає підстави вважати неможливим складення протоколу на місці правопорушення, отже, підозрюваний доставляється у приміщення органу міліції, пункт охорони правопорядку або приміщення органу публічної адміністрації.

Протокол складається на особу, яка підозрюється у вчиненні адміністративного проступку. Якщо підозрюваний – підліток віком від 14 до 16 років, у протоколі зазначаються відомості про його батьків або осіб, які їх замінюють, оскільки до відповідальності за адміністративні проступки, вчинені неповнолітніми, притягаються особи, які відповідають за їх виховання (ч. 3, ст. 184 КУпАП).

Незважаючи на те, що у ст. 254 КУпАП вказано, що уповноважена посадова особа складає протокол про вчинення адміністративного проступку, практика свідчить, що протокол складається не за фактом вчиненого проступку, а виключно проти особи яка його вчинила. Таким чином, у випадку, коли відсутні конкретні відомості про підозрювану особу, яка вчинила проступок (зникла з місця правопорушення тощо), протокол не складають, і протиправне діяння залишається без відповідного реагування. На нашу думку, у процесуальній частині нового КУпАП слід вказати на обов'язковість складання протоколу, незалежно від встановлення конкретних відомостей про особу, яка його вчинила, та проводити розслідування справи за фактом. У таких випадках строк давності накладення адміністративного стягнення слід визначати, відповідно до ч. 1-2 ст. 38 КУпАП, (2–3 місяці) з дня складення протоколу.

До третьої групи належать відомості, що стосуються форми протоколу. В ньому зазначаються дата і місце складення, посада, прізвище, ім'я і по батькові уповноваженої посадової особи, прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є. Відсутність відомостей про особу, яка склала протокол, робить його недійсним, тому що невідомо, чи мала вона необхідні повноваження для виконання таких дій. Протокол засвідчується декількома підписами. Насамперед його

має підписати уповноважена посадова особа, а також особа, яку підозрюють у вчиненні правопорушення. За наявності свідків і потерпілих протокол підписують також вони.

Якщо в результаті вчинення адміністративного правопорушення завдано майнової шкоди, то в протоколі слід зазначати відомості про потерпілого, описується розмір завданої правопорушенням матеріальної шкоди. Конкретний розмір шкоди слід підтверджувати документально (рахунок за виконання роботи, балансова вартість майна юридичної особи, квитанції, висновок експерта, акт обстеження тощо).

Складання протоколу завершують врученням під розписку його копії особі, яку притягають до адміністративної відповідальності (ч. 2 ст. 254 КУпАП).

Ст. 254 КУпАП вимагає складання протоколу про кожне адміністративне правопорушення, але у випадках, передбачених у ст. 258 КУпАП, протокол не складають, а виносять постанову у справі.

Зауважимо, що, на наш погляд, дискусійною є позиція законодавця щодо накладення штрафу на місці вчинення проступку. Хоча в літературі зустрічаються твердження, що такий порядок може мати набагато більший виховний вплив на порушника, ніж накладення штрафу та подальше його стягнення через певний проміжок часу [316, с. 101]. Отже, підозрюваному, наприклад, якщо він не бажає витратити час, простіше визнати себе винуватим (самообмовитись), не використовуючи права на оскарження. В іншому випадку, коли особа справді вчинила адміністративний проступок, вона уникає повноти саме виховної складової адміністративної відповідальності.

Відсутній виховний вплив і у випадку винесення постанови у справі без участі особи та направлення їй лише копії постанови й матеріалів, зафіксованих за допомогою спеціальних технічних засобів, які працюють в автоматичному режимі та мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (ч. 6 ст. 258). Підозрюваний переходить у статус притягнутого до адміністративної відповідальності заочно, тому він не може оперативно скористатись усіма можливими засобами щодо захисту своїх прав. В такому випадку, на нашу думку, особу слід повідомити про фіксацію її проступку та місце і час, коли буде винесено постанову. При цьому саме у ст. 258 КУпАП слід нормативно встановити, що така постанова набуде чинності після закінчення строку на її оскарження.

Надалі, на наше переконання, визначення вини та накладення стягнення за адміністративний проступок має стати виключною прерогативою суду, про що ми наголошували вище.

У протоколі підбиваються підсумки етапу попереднього адміністративного розслідування, за результатами якого уповноважена особа дійшла висновку про наявність достатніх даних про факт адміністративного правопорушення та необхідність вирішення питання про адміністративну відповідальність підозрюваного.

У правозастосовній практиці нерідко виникає проблема, як діяти, коли справа про адміністративний проступок порушена за постановою прокурора (ст. 250 КУпАП) або органів дізнання (ч. 3 ст. 38 КУпАП), та чи складається

протокол про адміністративний проступок за наявності такої підстави. На наш погляд, за наявності для порушення справи вищевказаних підстав оформлення протоколу про адміністративний проступок є обов'язковим.

Ми не погоджуємося з думкою А.П. Шергіна про те, що розгляд справ і прийняття рішення не вимагає складної процедури збирання, перевірки й оцінки доказів у справі [256, с. 31].

Є.В. Додін зауважує, що доказування для органів управління є так само необхідною умовою у справі встановлення істини, як і для судово-слідчих органів [317, с. 39–40].

У ст. 251 КУпАП розкрито поняття доказів, а також джерел їх одержання. У ст. 252 КУпАП закріплено обов'язки органу або посадової особи оцінювати докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному та об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю. Отже, для забезпечення зазначених принципів оцінки доказів проступку необхідно зібрати докази, вивчити їх, об'єктивно дослідити для виявлення ознак проступку, встановити ступінь винності осіб, які їх вчинили, для передачі справи на розгляд чи її закриття [318].

Докази поділяються за кількома критеріями:

- первісні й похідні;
- прямі й непрямі;
- обвинувальні й доказові.

Для забезпечення прикладних функцій провадження можна запропонувати на стадії порушення справи визначати докази за предметом доказування:

- докази, що підтверджують або спростовують наявність події адміністративного правопорушення;
- що встановлюють винність особи, яка вчинила протиправні дії;
- що характеризують особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, що визначають обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність;
- обставини, за яких неможливе провадження у справі (якщо є такі);
- докази, спрямовані на з'ясування характеру і обсягу шкоди;
- обставини, що визначають причини і умови вчинення протиправного діяння [319, с. 110].

Для з'ясування зазначених обставин здійснюється процес доказування, який передбачає діяльність посадових осіб, органів і учасників провадження щодо збору, перевірки і оцінки доказів.

Варто погодитися з думкою Є.В. Додіна, який вважає, що встановлення фактичних обставин справи шляхом доказування не обов'язково означає прийняття найправильнішого рішення, а тільки створює необхідні передумови для цього. Він вважає, що доказування є першою стадією правозастосування, і від того, наскільки правильно визначені фактичні обставини, залежить вибір правової норми, що підлягає реалізації в конкретному випадку [320, с. 71].

Заслуговує на увагу також точка зору Ф.П. Васильєва, який визначає право доказування як складову значної частини адміністративно-процесуального права [321, с. 130]. Однак слід уточнити, що збір доказів становить не стадію провадження у справі, а є лише її складовою.

Під предметом доказування варто розуміти сукупність обставин, що підлягають доказуванню, відзначених у протоколі про адміністративне правопорушення та в інших процесуальних документах. Наприклад, в КпАП РФ чітко визначено предмет доказування, основні види доказів, загальний порядок призначення і проведення експертизи, узяття проб і зразків для її проведення. Запроваджено нові заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення – огляд приміщень, територій, що належать юридичній особі, речей і документів, які там перебувають, арешт товарів, транспортних засобів та інших речей, що сприяють доказуванню.

Щодо збору та представлення доказів, то ця діяльність має відбуватися не лише на стадії порушення та адміністративного розслідування (дізнання) у справі. На нашу думку, слід закріпити право подавати докази суб'єктів провадження на етапах розгляду та перегляду справи в порядку оскарження, апеляції, опротестування постанови щодо справи.

Одним із джерел доказів є пояснення свідків та потерпілого, підозрюваного. Крім того, існує ряд невирішених нині питань, пов'язаних зі статусом свідка та дачею ним пояснень. Коротко про них.

По-перше, процесуальна частина КУпАП не передбачає порядку виклику та обов'язку свідка з'явитися за викликом уповноваженого органу та відповідальності за неявку чи відмову свідка від дачі показів у справі про адміністративний проступок.

По-друге, не встановлено, які відомості про свідка вносяться до процесуальних документів.

По-третє, не передбачено відповідальності свідка за дачу завідомо неправдивих показань у справі про адміністративний проступок, відшкодування шкоди, якої завдано внаслідок неправдивих показів. Питання про усунення вказаних прогалин, на наш погляд, слід вирішити у процесі розробки нового КУпАП.

Суттєвим кроком законодавця є взяття до уваги переліку доказів, показів технічних приладів і засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, не лише під час нагляду за виконанням правил, норм і стандартів, забезпечення безпеки дорожнього руху. Такий підхід законодавчо зумовлює отримання та використання таких доказів прикордонною службою під час забезпечення режиму державного кордону, охоронними структурами тощо.

Одним із джерел доказів є висновок експерта. В наукових публікаціях неодноразово порушували питання про відсутність у процесуальній частині КУпАП вказівки на форму та зміст процесуального документа, на підставі якого проводиться експертиза. Прогалиною є також відсутність кола ініціаторів проведення експертизи та її оплати. Однозначно не вирішено питання строку проведення експертизи. Не передбачено залучення спеціаліста.



На нашу думку, ці питання мають бути розв'язані таким чином: по-перше, для проведення експертизи орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративний проступок, має давати доручення про призначення експертизи у справі про адміністративний проступок. В дорученні вказуються: місце, час його винесення, назва органу, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка його видала, реєстраційний номер адміністративних матеріалів чи протоколу про адміністративний проступок, фактичні підстави для призначення експертизи, поставлені перед експертом питання, які потрібні вирішити, перераховуються матеріали, що надаються експерту (об'єкт дослідження, взірці тощо) або вказується місце їх знаходження, та місце знаходження матеріалів справи, з якими може ознайомитись експерт. По-друге, повноваження призначати проведення експертизи повинний мати лише орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративний проступок. На наш погляд, за рішенням органу (посадової особи) до матеріалів справи можна долучити висновки експертизи, проведеної з ініціативи інших суб'єктів провадження у справі про адміністративний проступок (потерпілого, підозрюваного, законних представників та ін.).

Слід зауважити, що процесуальна частина КУпАП не регламентує участі в провадженні у справі про адміністративний проступок такого суб'єкта як спеціаліст. Можливість та особливості участі спеціаліста у юридичному процесі проаналізовано фахівцями з кримінально-процесуальних і криміналістичних проблем.

На нашу думку, у провадженні в справі про адміністративний проступок слід визначити спеціаліста як особу, покликану своїми спеціальними знаннями сприяти у всіх тих випадках, коли з питань, що мають значення для справи, потрібна його допомога і немає необхідності в призначенні експертизи. Слід закріпити право спеціаліста підписувати протокол про адміністративне правопорушення, вносити в його зміст зауваження, що стосуються обов'язків, які він виконує. Важливо передбачити обов'язок спеціаліста з'явитися за викликом органу (посадової особи) і брати участь у провадженні у справі, добросовісно використовуючи спеціальні пізнання тощо.

Зауважимо, що ні процесуальна частина КУпАП, ні Закон України «Про судову експертизу» не дають відповіді на питання щодо строку проведення експертизи у справі про адміністративний проступок [322]. Відповідь на питання щодо строків проведення експертизи знаходимо у Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженій Наказом Міністерства юстиції України № 53/5 від 08.10.98 р., тобто підзаконному нормативно-правовому акті. На нашу думку, такий стан речей не є припустимим. Саме законодавче закріплення визначених строків проведення видів експертизи пропонують І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, А.В. Бабяк та інші [323; 305].

Зважаючи на вищевикладене, на наш погляд, законодавчо слід закріпити лише строк проведення експертизи у справі про адміністративний проступок. Цей строк не має виходити за межі строку проведення розслідування у справі та строку наклад-

дення адміністративного стягнення. Пропонуємо у процесуальній частині КУпАП встановити, що експертиза у справі про адміністративний проступок проводиться у якомога коротший строк, але не більше п'яти діб з дня її призначення. Для окремих категорій справ можливе встановлення менших строків проведення експертизи. Наприклад, у справах, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків – протягом доби тощо.

Проблемним питанням є те, що у чинному КУпАП не встановлено порядок витребування необхідних додаткових матеріалів, доказів (будь-яких фактичних даних), та виконання доручень і запитів особи, уповноваженої здійснювати провадження у справі про адміністративне правопорушення. Водночас, ч. 1, п.п. 4–5, ст. 278 визначає: «Орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання:

4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;

5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката».

Щодо процедури, обов'язковості та строків виконання адресатом доручень чи запитів органу (посадової особи), в провадженні якої знаходиться справа про адміністративні правопорушення, чинний КУпАП відповіді не дає.

На нашу думку, необхідно главу 22 КУпАП доповнити окремою статтею \*\*\* «Доручення та запити у справі про адміністративні правопорушення», такого змісту: «Для витребування необхідних доказів, інших додаткових матеріалів у справі про адміністративне правопорушення орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа, має право давати доручення, направляти запити.

Доручення, запит у справі про адміністративне правопорушення підлягає обов'язковому виконанню. Про результати виконання доручення, запиту орган (посадова особа) у триденний строк повідомляє письмово орган (посадову особу), у провадженні якого перебуває справа. Якщо неможливе задоволення запиту, орган (посадова особа), якій адресовано запит, у дводенний строк зобов'язаний письмово повідомити про це орган (посадову особу), у провадженні якого перебуває справа».

На стадії розслідування важливо визначити межі дослідження обставин справи. Тут немає необхідності використовувати всі можливості для збору доказів. Головне, щоб висновок про наявність або відсутність досліджуваних фактів ґрунтувався на такій сукупності доказів, що не залишала би сумнівів у його вірогідності, відповідності об'єктивній дійсності. Тому рішення про залучення доказів до справи приймає посадова особа, у провадженні якої перебуває справа.

Слід розмежувати зміст понять «збір доказів» і «доказування». Доказування найбільше актуалізується на стадії розгляду і винесення рішення у справі та є не лише фактом пред'явлення і вивчення матеріальних носіїв інформації. Доказування є певним видом процесуальної діяльності або взаємодії суб'єктів

провадження на етапі розгляду справи, перегляду справи на стадії оскарження, опротестування постанови у справі з метою встановлення об'єктивної істини.

Неодмінною умовою проведення адміністративного розслідування у справі про адміністративний проступок є строк, протягом якого його потрібно завершити. Пропонуємо строк адміністративного розслідування обчислювати з моменту порушення справи про адміністративний проступок. Загальний строк адміністративного розслідування, на нашу думку, не має перевищувати одного місяця з дня порушення справи. Зауважимо, що конкретні категорії справ можуть мати і більш стислі строки їх розслідування. Наприклад, у справах про порушення правил обігу наркотичних речовин адміністративне розслідування має завершитись не пізніше наступного дня з часу отримання висновку експерта. Ці строки необхідно конкретизувати під час розробки нового КУпАП.

Останнім етапом на цій стадії є передача справи за підвідомчістю для розгляду, що містить дії щодо формування матеріалів справи та виконання вимог діловодства щодо документообігу в органах публічної влади.

Залежно від правового статусу лідируючого суб'єкта, якому підвідомча справа, на нашу думку, можна визначити такі варіанти завершення цього етапу:

- 1) перехід органу, якому підвідомча справа, від її розслідування до розгляду;
- 2) передача справи в межах одного органу від посадової особи, що проводила розслідування, вищій посадовій особі, уповноваженій її розглядати та приймати рішення у справі;
- 3) передача справи на розгляд від одного органу (посадової особи) до органу (посадової особи), що не знаходяться в прямому підпорядкуванні;
- 4) передача справи на розгляд суду (судді).

Цей етап пропускається у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення у випадках, коли орган (посадова особа) вправі самостійно накладати на правопорушника адміністративне стягнення, виступаючи одночасно суб'єктом адміністративного розслідування, розглянути справу про адміністративне правопорушення і виконати постанову у справі.

Якщо розгляд справи про правопорушення не входить до компетенції органу (посадової особи), що розслідував справу, він повинен залежно від змісту зібраних матеріалів справи визначити орган, якому спрямовуються ці матеріали на розгляд, і надіслати їх.

Матеріали справи, у якій проведено розслідування, направляються: органу або посадовій особі, уповноваженим розглядати справу про адміністративний проступок; в орган внутрішніх справ, прокуратуру, якщо виявлено ознаки злочину; на розгляд громадської організації чи трудового колективу. За загальним правилом, справи має пересилати керівник органу, працівники якого провели адміністративне розслідування.

Направляючи справу про адміністративне правопорушення за підвідомчістю на розгляд, керівник перевіряє обґрунтованість притягнення особи до адміністративної відповідальності, достатність зібраних доказів, правильність оформлення

справи. Якщо виявлено якісь порушення, керівник має право повернути матеріали справи особі, яка розслідувала її, для усунення цих недоліків.

У матеріалах справи про адміністративний проступок наявність протоколу про адміністративний проступок є обов'язковою. До нього можуть бути долучені: протоколи про застосування заходів забезпечення провадження; постанова прокурора про порушення адміністративного провадження; зафіксовані у відповідному процесуальному порядку докази. Наприклад, до справи можуть бути долучені: рапорти посадових осіб, які виявили проступок, заяви потерпілих, пояснення підозрюваного, потерпілих, свідків правопорушення, протоколи вилучення, знищення речей, акти перевірки, обстеження, зафіксовані у встановленому законом порядку матеріальні докази, фото-, відео-, аудіоматеріали, документи, що характеризують особу підозрюваного, схема дорожньо-транспортної пригоди тощо. Кожен документ має свої реквізити (дату, адресу, назву, підпис, штампи, печатки тощо) і повинен відповідати своєму призначенню, містити достовірну інформацію, відповідати вимогам законодавства. Усі матеріали справи фіксуються в описі справи у хронологічному порядку, прошиваються та нумеруються.

Слід відзначити, що, згідно з чинним КУпАП, обов'язково разом із протоколом про вчинення корупційного адміністративного правопорушення надіслати повідомлення про складання цього протоколу за місцем праці особи, щодо якої він складений, із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено, що встановлено ч. 3 ст. 257 КУпАП [324].

Що ж стосується строку, протягом якого протокол і матеріали справи про адміністративний проступок необхідно надіслати за підвідомчістю, то тривалий час існувала прогалина щодо його нормативного закріплення. На необхідності вирішення цього питання неодноразово наголошували у наукових дослідженнях. Так, на думку А.В. Баб'яка, вчинення та виявлення проступку є початковим строком першої стадії цього провадження, а кінцевим строком цієї стадії є дата передачі зібраних матеріалів за підвідомчістю [305, с. 109].

Нині, з огляду на зміни, які внесено у процесуальну частину КУпАП, встановлено конкретний строк надсилання протоколу та матеріалів лише щодо справ про вчинення корупційного адміністративного правопорушення – три дні, після завершення яких усі необхідні документи надсилають у місцевий загальний суд (ч. 2 ст. 257 КУпАП).

Зважаючи на такий позитивний крок законодавця, щодо решти категорій справ про адміністративні проступки також цілком логічно, на нашу думку, встановити, що справа надсилається негайно, але не пізніше ніж через три дні після завершення розслідування.

Підсумовуючи викладене вище, зауважимо, що зміст процедури першої стадії провадження «адміністративне розслідування справи про адміністративне правопорушення» може конкретизуватися залежно від конкретної категорії адміністративних проступків. Водночас саме на цій стадії має бути закладена необхідна база для подальшого об'єктивного вирішення справи.

### **3.2. Розгляд та винесення постанови у справі про адміністративний проступок**

Основною метою правозастосування у справах про адміністративні проступки є досягнення такого соціального результату, який заклав законодавець, встановлюючи відповідальність за адміністративні проступки, – викорінення в підсумку цього виду правопорушень. Досягнення цієї мети забезпечується на всіх стадіях правозастосування, та особливо актуалізується на стадії розгляду й винесення постанови (рішення) у справі про адміністративний проступок.

Цю стадію, як ми вище зазначали, можна тлумачити як комплекс процесуальних дій, спрямованих на вивчення та оцінку матеріалів справи, встановлення об'єктивної істини та винесення постанови за суттю справи.

Особливість стадії розгляду справи про адміністративний проступок зумовлюється тим, що саме тут правозастосовна діяльність впливає на соціальну ефективність реалізації процесуальної компетенції органів, яким надано адміністративно-юрисдикційні повноваження. Зокрема, це своєчасне, повне, всебічне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення відповідно до закону (ст.ст. 7, 245 КУпАП). Тобто на ці органи законодавство покладає головний обов'язок забезпечення точного застосування правових норм, винесення законного, обґрунтованого і справедливого рішення у справі та створення тим самим передумов для своєчасного й повного виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Згідно зі ст. 213 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядають: адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, селищних та сільських Рад; виконавчі комітети селищних, сільських Рад; районні, (міські) суди (судді); органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП.

Конкретні повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції зафіксовані у ст.ст. 218–244-17 КУпАП.

Відкритим в адміністративно-процесуальній теорії залишається питання вдосконалення та оптимізації системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки. Так, О.І. Остапенко справедливо зауважує, що сформована ще за радянського часу система цих суб'єктів потребує не лише вдосконалення, а й перегляду наданих цим органам адміністративно-юрисдикційних повноважень [325, с. 17]. На негативному впливі динамічності змін органів, посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки, наголошує О.І. Миколенко [240, с. 196]. На мінімізації переліку суб'єктів, які мають таке право, та розширенні компетенції суду акцентують І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, В.М. Скавронік, А.Т. Комзюк, І.Л. Бородін, Д.М. Лук'янець, В.О. Круглов та інші [323, с. 122–123; 326, с. 9; 155, с. 624–625; 261, с. 271; 239, с. 88; 132, с. 148–149; 284, с. 138–139]. На необхідність поступової передачі у підвідомчість суду справ про адміністративні

проступки звертає увагу М.Я. Масленіков [327, с. 253]. Винятково судову підсудність справ про адміністративні проступки пропонують автори проекту КУпАП [328]. Не аналізуючи детально це питання, зауважимо, що в процесі реалізації положень адміністративної реформи, яка впроваджується в Україні, відбувається реорганізація, ліквідація, утворення органів публічної адміністрації, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, відповідно до вимог суспільного розвитку та європейської інтеграції; отже, положення гл. 17 КУпАП стають доволі нестабільними. Водночас нагальним є питання підвищення рівня професіоналізму органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки.

Нині наявні прогалини щодо конкретної підвідомчості адміністративного проступку, передбаченого в КУпАП (наприклад, відсутня підвідомчість розгляду адміністративного проступку, передбаченого у ст. 148 КУпАП). Зважаючи на це, справи повинні передаватись на розгляд суду, що слід закріпити законодавчо.

Аналогічно слід вирішувати питання розмежування компетенції розгляду справ про адміністративні проступки у випадку, коли санкція конкретної статті передбачає застосування декількох стягнень різної підсудності, якщо хоча б одне з них має застосовувати суд. Такі справи повинні мати винятково судову підсудність [329, с. 281].

Виходом із цієї ситуації, на наш погляд, може бути упорядкування положень процесуальної частини КУпАП відповідно до норм Основного Закону. Так, зокрема, ст. 124 Конституції передбачає, що правосуддя в Україні здійснюють винятково суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Отже, надалі питання про підвідомчість розгляду справ про адміністративні проступки має вирішитися через повну передачу їх у юрисдикцію судів.

Зміст стадії розгляду та винесення постанови (рішення) у справі нормативно регламентовано законодавцем у ст.ст. 276–285 КУпАП. Аналіз чинного законодавства та позицій учених-адміністративістів, наведених вище, дає можливість стверджувати, що ця стадія складається з трьох основних етапів: прийняття та підготовки справи до розгляду; розгляду справи; винесення рішення у справі.

На першому етапі цієї стадії вирішуються ті питання, які законодавець визначив у ст. 278 КУпАП. Цей етап має важливе значення, оскільки відбувається перевірка результатів процесуальної діяльності на попередній стадії, формулюються передумови для об'єктивного і швидкого розв'язання справи по суті.

Як свідчать статистичні дані, щороку уповноваженим суб'єктам надходить усе більше справ про адміністративні проступки. Так, за даними Державної судової адміністрації України, упродовж 2010 р. на розгляд до місцевих загальних судів надійшло 1 млн 660,3 тис. справ про адміністративні правопорушення, що всього на 2,2% більше порівняно з 2009 рр. з яких із винесенням постанов суди

розглянули 1 млн 539,2 тис. справ, або 92,7% (2009 р. – 93,1%), стосовно 1 млн 541,5 тис. осіб, що на 1,8% більше. Зростання навантаження на суди першої інстанції за аналогічні періоди 2008–2009 р. становить 13,16%. До кожного судді місцевого загального суду (з розрахунку чисельності суддів за штатним розписом) щомісяця в середньому надходило на розгляд справ та матеріалів про адміністративні правопорушення – 30,7 (у 2009 р. – 30,5; у 2008 р. – 126,1; у 2007 р. – 112,9; у 2006 р. – 96,1; у 2005 р. – 73,1) [330].

Отже, упродовж 24-денного робочого місяця кожен суддя щодня приймав до розгляду в середньому 5,5 справи. Зважаючи на суттєве навантаження із прийняття та підготовки справ до розгляду, можна стверджувати, що оперативність цієї діяльності залежить від якості її нормативної зумовленості.

Уповноважений орган (посадова особа), отримавши протокол про адміністративний проступок та інші матеріали справи, під час підготовки справи до розгляду зобов'язаний з'ясувати:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи;
- 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
- 3) чи оповіщені особи, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду;
- 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, потерпілого, їхніх законних представників і адвоката (ст. 278 КУпАП).

Рівень нормативної регламентації цього етапу є досить неповним і потребує доопрацювання. Пропонуємо розглянути основні проблеми нормативного регулювання даного етапу, що потребують розв'язання під час підготовки нового КУпАП.

Під час з'ясування належності справи до юрисдикції органу, посадової особи виникають такі проблемні питання.

По-перше, немає вказівки на порядок дій за умови, коли справа не належить до компетенції органу (посадової особи), який отримав справу. За таких обставин, як пропонує Л.С. Анохіна, справу слід надсилати за підвідомчістю [312, с. 135], а не до органу, що направив справу на розгляд. Водночас, невідомо, як діяти, коли існує законодавча прогалина щодо підвідомчості справи. Наприклад, у справі про адміністративний проступок, передбачений у ст. 148 КУпАП, «Пошкодження таксофонів», відповідно до п.п. 1, 8, п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП протокол мають право складати посадові особи органів внутрішніх справ або органів зв'язку. При цьому підвідомчість конкретному органу (посадовій особі) з розгляду справ за порушення ст. 148 КУпАП в главі 17 КУпАП не визначена. Зважаючи на існуючі в законодавстві прогалини, пропонуємо у випадку відсутності конкретної підвідомчості справи про адміністративний проступок чи подвійної підвідомчості відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України справу направляти на розгляд у суд.

По-друге, коли законом передбачена альтернативна підсудність, слід співставити як конкретну, так і територіальну підсудність. Вирішуючи це питання, слід звернути увагу на положення Постанови Пленуму Верховного Суду України від 11 червня 2004 р. № 11 [331], а саме: на те, що за наявності альтернативної підсудності рішення, в який суд надсилати протокол, приймає відповідний орган внутрішніх справ, уповноважений складати протокол у справі. Крім цього, Верховний Суд України роз'яснив положення щодо об'єднання в одне провадження справ про дорожньо-транспортні пригоди, що сталися внаслідок спільних дій двох і більше осіб. Потрібно також зважати на необхідність розгляду зазначених протоколів у одному суді й у одному провадженні.

На нашу думку, для забезпечення реалізації принципу рівності громадян перед законом (ст. 248 КУпАП) слід віддавати перевагу не місцю проживання одного з підозрюваних чи місцю реєстрації одного з транспортних засобів, а місцю вчинення адміністративного проступку.

Слушною є думка про те, що у випадку проведення адміністративного розслідування справу слід розглядати за місцем знаходження органу, що проводив розслідування [332, с. 485].

По-третє, на наш погляд, слід законодавчо встановити обов'язок прийняття справи до розгляду, якщо вона належить до компетенції органу, що її отримав, і немає інших обставин, які перешкоджають прийняттю її до розгляду. Оскільки за умови подвійної підвідомчості справу можна пересилати від органу до органу, безпідставно затягуючи її вирішення по суті.

По-четверте, вчені-адміністративісти наголошують на відсутності механізму відводів та самовідводів [312, с. 135]. З визначенням чіткого кола обставин, за яких неможливий розгляд справи [247, с. 427]. На нашу думку, питання відводів та самовідводів слід передбачити під час визначення основних положень провадження у справах про адміністративні проступки. Така пропозиція зумовлена тим, що питання відводів та самовідводів стосується й інших суб'єктів цього провадження, зокрема експертів, спеціалістів, перекладачів та ін. Законодавче зумовлення такого механізму посилить принцип об'єктивного та неупередженого розгляду справи.

Що стосується другого питання (чи правильно складено протокол та матеріали справи), чинне законодавство не містить норм щодо процедури усунення недоліків, які допущені на попередній стадії та перешкоджають або роблять неможливим об'єктивний розгляд справи. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на низку проблемних аспектів.

Насамперед, якщо встановлено неповноту матеріалів, поданих до розгляду, мають бути затребувані додаткові відомості та матеріали або справу слід повернути за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків [333, с. 61]. Основною метою повернення справи є підвищення відповідальності осіб, які складають протокол, за якість матеріалів справи [247, с. 427]. Актуалізується також питання нормативного закріплення порядку направлення матеріалів справи на додаткову перевірку [284, с. 133; 240, с. 203]. У цьому випадку, на нашу думку, напра-



влення справи про адміністративний проступок на дорозслідування слід оформляти відповідною вмотивованою постановою про відкладення розгляду справи та направлення її на додаткову перевірку.

Проте науковці справедливо ставлять питання визначення підстав для повернення справи на додаткову перевірку [244, с. 81]. Верховний Суд України роз'яснює, що за відсутності даних, передбачених у ч. 1 ст. 256 КУпАП, і неможливості їх доповнити суддя повертає матеріали органів внутрішніх справ для додаткового оформлення [334]. На нашу думку, у цьому випадку, направляючи справу на дорозслідування, орган, що отримав справу до розгляду, в обов'язковому порядку вказує норму матеріального чи процесуального права, що порушена чи недотримана.

Крім того, необхідно встановити обов'язок відповідних суб'єктів щодо усунення виявлених недоліків [261, с. 287; 284, с. 133]. Цей обов'язок, на нашу думку, залежить від адміністративно-юрисдикційної компетенції відповідного органу публічної адміністрації. А оперативність його виконання слід закріпити шляхом доповнення процесуальної частини КУпАП, статтею, що встановлюватиме стислий строк усунення цих недоліків (наприклад, до 5 діб).

Також доцільно узаконити можливість відкладення розгляду справи на певний строк з прийняттям відповідного рішення [261, с. 287]. На наш погляд, у такому випадку законодавчо слід закріпити переривання перебігу строку розгляду справи у зв'язку з направленням справи на дорозслідування. Треба зумовити можливість поновлювати визначення строку розгляду справи у разі отримання уповноваженим органом допрацьованої справи, направленої на розгляд повторно.

До того ж слід перевірити наявність достатніх матеріалів, необхідних для розгляду справи та вирішення її по суті, а саме: зафіксованих, тобто таких, що мають значення юридичних фактів, обставин.

Згідно з п. 2 ст. 278 КУпАП, обов'язковою є наявність у матеріалах справи протоколу про адміністративний проступок. У правозастосовній практиці нерідко виникає проблема, як діяти, коли справу про адміністративний проступок порушено за постановою прокурора (ст. 250 КУпАП) або органів дізнання (ч. 3 ст. 38 КУпАП), адже чинний КУпАП не дає відповіді на питання, в який момент і хто зобов'язаний скласти протокол. На нашу думку, слід передбачити, що постанова прокурора чи органу дізнання надсилається органів, уповноваженому скласти протокол про адміністративний проступок, а відповідно, і проводити адміністративне розслідування у справі. Отже, справа про адміністративний проступок, яку порушено на вищевказаних підставах, приймається до розгляду лише за наявності у матеріалах справи протоколу про адміністративний проступок.

Щодо вирішення питання, чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду, то логіко-семантична побудова цього питання потребує уточнення. Тобто, як можна вирішувати питання про те, чи сповіщені відповідні суб'єкти, якщо справу тільки готують до розгляду і час та місце її розгляду ще не визначено. Логічніше, щоби суб'єкт, ухваливши рішення про прий-

яття справи до розгляду визначив час і місце (конкретну адресу) її розгляду, а вже потім перевіряв, чи сповіщено про це осіб, які беруть участь у справі.

В особливостях вирішення цього питання новелою є доповнення законодавцем процесуальної частини КУпАП ст. 277-1, яка нормативно закріплює особливості повідомлення про розгляд справи. Ця стаття встановлює, що повістка особі, яку притягають до адміністративної відповідальності, із зазначенням дати і місця розгляду справи вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді. В той же строк повідомляють також інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі.

Стосовно змісту цієї статті виникає низка запитань: по-перше, як її положення відповідають нормам ч. 2 ст. 277 КУпАП щодо тих справ, які розглядають протягом доби з дня одержання протоколу та матеріалів справи про адміністративний проступок; чи дотримано завчасного триденного строку вручення повістки; чи положення ст. 277-1 КУпАП не будуть ускладнювати реалізацію принципу оперативності (швидкості) провадження у справах про адміністративні проступки та не стануть підставою для затягування розгляду справи по суті; у який термін до розгляду справи інші уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки мають попереджати органи, посадових осіб про час і місце розгляду справи.

По-друге, у змісті ст. 277-1 КУпАП йдеться про вручення повістки, при цьому спосіб такого вручення нерозкритий; чи є можливість надіслати повістку поштою, чи таке вручення має здійснюватись безпосередньо особі «з рук у руки», що засвідчується особистим підписом. Звертаючись до інших галузей процесуального законодавства, бачимо, що в кримінальному процесі є ширший перелік способів виклику обвинуваченого: телефоном, телефонограмою, телеграмою, повісткою, яку вручають під розписку. Повістку також можна вручити дорослим членам сім'ї, які проживають разом зі звинувачуваною особою тощо (ст. 134 КПК). Натомість цивільно-процесуальне законодавство передбачає альтернативні способи виклику, зокрема: надсилання судової повістки поштою рекомендованим листом із повідомленням або через кур'єрів; вручення безпосередньо в суді; телеграмою, факсом чи за допомогою інших засобів зв'язку, які забезпечують фіксацію повідомлення або виклику; якщо особа не проживає за вказаною нею адресою, повістка може бути надіслана за місцем її роботи; через оголошення у пресі тощо (ст. 74 ЦПК).

З огляду на зазначене, на нашу думку, нормативне закріплення способу повідомлення про розгляд справи є позитивним кроком з боку законодавця, але зміст і спосіб здійснення цієї процесуальної дії потребує вдосконалення. Хоча б, наприклад, уведенням у зміст ст. 277-1 КУпАП такого формулювання, як «вручається особисто чи за допомогою засобів зв'язку, які забезпечують фіксацію повідомлення або виклику» тощо.

Під час вирішення питання, чи затребувано необхідні додаткові матеріали, на наш погляд, слід звернути увагу на спосіб здійснення цієї процесуальної дії.

Ми вважаємо, що затребування додаткових матеріалів треба здійснювати через відповідні доручення та запити.

Зважаючи на те, що стосовно процедури обов'язковості та строків виконання адресатом доручень чи запитів органу (посадової особи), у провадженні яких перебуває справа про адміністративні правопорушення, чинний КУпАП відповіді не дає. На нашу думку, необхідно гл. 22 КУпАП доповнити окремою статтею \*\*\* «Доручення та запити у справі про адміністративні правопорушення».

Гарантією обов'язковості виконання доручення, запиту у справі має стати встановлення адміністративної відповідальності за їх невиконання. Для цього доцільно у ст. 185-6 КУпАП передбачити також відповідальність за невжиття заходів щодо виконання доручення, запиту, постанови органу, у провадженні якого перебуває справа про адміністративний проступок. Цю пропозицію підтримують і практичні працівники ОВС (додаток В).

Щодо вирішення питання, чи підлягає задоволенню клопотання, слід окремо зупинитися на його особливостях. Так, зокрема, законодавець не визначає форми та фіксації клопотання. На думку В.К. Колпакова, розгляд клопотання повинен супроводжуватися складанням окремого процесуального документа [247, с. 426]. Клопотання має подаватись у письмовій формі з подальшим ознайомленням з його змістом інших учасників справи.

Водночас за логікою цього питання необхідно з'ясувати, чи підлягає задоволенню клопотання. Також треба з'ясувати, співвідноситься це питання з положеннями ч. 2 ст. 279 КУпАП, яка передбачає, що під час розгляду справи на засіданні вирішуються клопотання. На наш погляд, правозастосовна практика має бути зорієнтована на задоволення клопотання вже на етапі підготовки справи до розгляду. Слід забезпечити можливість висловлення свого ставлення до змісту клопотання протилежної сторони. Рішення про задоволення клопотання слід документально фіксувати у матеріалах справи. Наприклад, постанова про призначення експертизи за клопотанням постраждалої сторони, рішення про перенесення розгляду справи, виклик свідків, понятих, затребування документів тощо.

Потрібно взяти до уваги, що процесуальна частина КУпАП не обмежує подачу клопотань на конкретному етапі провадження. На наш погляд, клопотання можуть подавати протягом усього періоду розгляду справи по суті до моменту винесення постанови у справі. Про задоволення клопотання на етапі підготовки справи до розгляду орган, уповноважений розглядати справу, має прийняти відповідне рішення, що є обов'язковим до виконання усіма адресатами.

Також слід зауважити, що на цьому етапі приймаються рішення, які мають попередньо-підготовчий, переважно процедурний характер, що створюють передумову для об'єктивного вирішення справи по суті. Тому ми не підтримуємо думку Л.В. Коваля, Л.С. Анохіна про те, що на цьому етапі доцільно надати суб'єктові адміністративної юрисдикції право відмовити у розгляді справи [335, с. 193; 312, с. 135]. Приймати таке рішення вважаємо за можливе лише на на-

ступному етапі розгляду справи по суті за результатами, отриманими на етапі підготовки справи до розгляду. До того ж таке рішення має бути зафіксоване відповідним процесуальним документом – вмотивованою ухвалою, рішенням, постановою тощо.

Важливим положенням, визначеним законодавцем, є те, що з дня одержання органом (посадовою особою) справи про адміністративний проступок визначається строк, передбачений для розгляду справи (ст. 277 КУпАП). Законодавець не регламентує процесуальних строків на етапі підготовки справи до розгляду.

Але, як справедливо зауважує А.В. Баб'як, вирішення питань із підготовки справи до розгляду потребує часу, який має бути чітко регламентований. Отже, на думку вченого, до ст. 278 КУпАП необхідно внести п. 6 такого змісту: «підготовчий етап розгляду справи не повинен перевищувати десяти діб з дня отримання матеріалів» [112, с. 131]. Такий підхід є слушним, оскільки ґрунтується загальному п'ятнадцятиденному строці, передбаченому на розгляд справи.

З огляду на вищевикладене, під час підготовки нового КУпАП слід вдосконалити юридичну конструкцію цього етапу провадження у справах про адміністративні проступки. Вона має бути побудована так, щоб уповноважена посадова особа, яка отримала справу за результатами підготовки справи до розгляду, могла ухвалити одне з таких рішень:

- прийняти справу до розгляду з визначенням місця та часу його проведення, належним чином викликати підозрюваного та повідомити відповідне коло суб'єктів (потерпілого, його законних представників, адвоката, захисника тощо). Такий підсумок підготовки матеріалів справи до розгляду слід фіксувати відповідним рішенням у письмовій формі чи робити відмітку про це у матеріалах справи (наприклад, до справи долучається копія повістки, що направлена підозрюваному);

- направляти справу на дорозслідування для усунення недоліків шляхом винесення відповідної вмотивованої постанови;

- передати справу за підвідомчістю, оформивши супровідний лист, у якому викладено підстави передачі справи;

- у разі, якщо надійшло клопотання про відкладення розгляду справи, перевірити обґрунтованість клопотання та вирішити питання про призначення наступної дати розгляду;

- за наявності об'єктивних підстав для задоволення клопотання про перенесення місця розгляду справи, відповідно до закону, прийняти рішення про передачу справи відповідному органу (посадовій особі) або перенесення часу розгляду справи;

- прийняти рішення про затребування необхідних додаткових матеріалів;

- за наявності достатніх підстав ухвалити рішення про задоволення чи відхилення клопотань або інші, передбачені законом, рішення;

– вирішити питання про наявність обставин, що унеможливають розгляд справи суддею, органом (посадовою особою), задовольняючи відводи та заявляючи самовідводи.

Зауважимо, що справу до розгляду можуть готувати суб'єкти, які сприяють наділеному адміністративно-юрисдикційними повноваженнями органів, посадовій особі у вирішенні справи по суті (секретар адміністративної комісії). Отже, логічно, що в такому випадку рішення за результатами підготовки справи до розгляду приймає лише суб'єкт, у провадженні якого перебуває справа.

Водночас справедливо може виникнути питання, як бути, коли справу до розгляду готує не безпосередньо суб'єкт, який уповноважений розглядати справу (наприклад, секретар адміністративної комісії). Колегіальний орган для розгляду справ збирається на засідання періодично, а не діє постійно. На нашу думку, за результатами підготовки секретарем комісії справи до розгляду, правом приймати запропоновані вище рішення слід наділити голову адміністративної комісії. Аналогічно й у випадку залучення до підготовки справи помічника чи секретаря судді.

Що ж до рішень у справі по суті, то на етапі підготовки справи до розгляду їх не приймають. Такі рішення приймаються за результатами підготовки справи до розгляду на етапі розгляду справи про адміністративний проступок.

Наступним етапом є розгляд справи про адміністративний проступок. Важливість цього етапу зумовлена значною кількістю справ, які розглядають уповноважені на те суб'єкти. Так, на розгляді місцевих судів у 2010 р. перебував 1 млн 660,3 тис. справ про адміністративні правопорушення, що лише на 2,2% більше порівняно з 2009 р.

На цьому етапі розгляду справи про адміністративний проступок по суті завершується процес пізнання як самого факту адміністративного проступку, так і всіх супровідних подій, вносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративного проступку. Конкретні процесуальні дії на цьому етапі закріплені у ст. 279–282 КУпАП.

Для етапу розгляду справи про адміністративний проступок характерною є наявність певних обов'язкових правил, які у науковій літературі чітко не визначені. До них належать строки розгляду справи, місце та порядок розгляду. Коротко охарактеризуємо їх.

Слід наголосити на суттєвому впливі визначення строків розгляду справ про адміністративні проступки на реалізацію таких загальних засад провадження, як економічність та оперативність. Нині у ст. 277 КУпАП визначено як загальний, так і скорочені строки розгляду справ.

За загальним правилом, справа про адміністративне правопорушення розглядається в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені у ст. 42-2, ч. 1 ст. 44, 44-1, 106-1, 106-2, ст. 162, 173, 173-1, 173-2, 178, 185 і ч. 1 ст. 185-3, ст.ст. 185-7, 185-10, 188-22, 203-206-1, розгля-

даються протягом доби, у статтях 146, 160, 160-2, 185-1, 212-7 – 212-20 – у триденний строк, у статтях 46-1, 51 і 176 – у п'ятиденний строк, а у статтях 101-103 КУпАП – у семиденний строк.

Учені-адміністративісти критикують встановлення різноманітних строків розгляду справ про різні адміністративні проступки та висловлюють пропозиції про необхідність їх уніфікації залежно від суб'єктів, яким підвідомчі справи [128, с. 76–77]. Зокрема, А.Т. Комзюк пропонує для справ про адміністративні проступки передбачити єдиний строк розгляду – 15 діб з моменту одержання протоколу та інших матеріалів справи відповідним органом чи посадовою особою. Єдиний виняток мають становити справи про правопорушення, за які передбачено можливість застосування таких заходів забезпечення провадження, як адміністративне затримання особи до розгляду справи суддею [261, с. 287].

Щодо встановленого у ст. 38 КУпАП строку, після закінчення якого не передбачено накладення адміністративних стягнень, то, за загальним правилом, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через два місяці, а якщо справа підвідомча судові – не пізніше ніж через три місяці з дня вчинення правопорушення, а коли правопорушення триває – з дня його виявлення. В цих випадках, згідно з п. 7 ст. 247 КУпАП, провадження у справі не можна розпочати, а розпочате підлягає закриттю.

У роз'ясненнях Верховного Суду України зазначено, що закінчення строків накладення адміністративного стягнення, передбачених у ст. 38 КУпАП, як свідчить правозастосовна практика, неоднозначним приписом. Тому провадження у справі підлягає закриттю тільки в тому разі, якщо особа, стосовно якої розпочато таке провадження, не заперечує цього.

У тому ж разі, коли підозрюваний проти закриття справи без її розгляду по суті, суд повинен продовжити розгляд справи, прийняти рішення про винність чи невинність особи і тільки після розгляду справи по суті ухвалити відповідне рішення про відмову в накладенні на винного адміністративного стягнення у зв'язку із закінченням строків, передбачених у ст. 38 КУпАП [336, с. 18-9].

Роз'яснення, викладені у постановках Верховного Суду України, не є обов'язкові до виконання іншими органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні проступки. Такий стан речей не сприяє однаковому і правильному тлумаченню та застосуванню законодавства про адміністративну відповідальність. Викладене стає черговим аргументом на користь підвідомчості розгляду справ про адміністративні проступки судові.

Існують і скорочені строки накладання адміністративного стягнення. Так, у випадку прийняття рішення про відмову в її порушенні або закриття вже порушеної кримінальної справи, якщо в діях правопорушника є ознаки адміністративного проступку, то стягнення може бути накладено не пізніше ніж через місяць з дня прийняття такого рішення (ч. 2 ст. 38 КУпАП).

Щодо строку розгляду справи, то чинний КУпАП дозволяє його призупинення лише у справах про корупційні діяння за двох обставин:

- 1) умисного ухилення особи, на яку складено протокол про корупційне діяння, від явки до суду;

2) відсутності можливості в такої особи з поважних причин з'явитися до суду (хвороба, перебування у відрядженні чи лікуванні, у відпустці тощо) (ст. 277 КУпАП) [337, с. 192; 324].

Щодо решти категорій справ, то призупинення строку розгляду справи не передбачено. На нашу думку, положення щодо призупинення розгляду справи мають стосуватися й інших категорій справ про адміністративні проступки. При цьому слід встановити, що відкладення розгляду справи не може виходити за межі строків, передбачених у ст. 38 КУпАП. Відкладення розгляду справи не може застосовуватись також у випадку застосування до особи заходу забезпечення провадження адміністративного затримання та якщо санкцією статті передбачено застосувати такий вид стягнення як адміністративний арешт.

Звертаючись до наведених вище аргументів, які в науковій літературі обґрунтовують оптимізацію строків розгляду справи про адміністративний проступок у випадках застосування до особи адміністративного затримання як заходу забезпечення провадження, можемо змодельовати один із варіантів вирішення цього питання. На нашу думку, альтернативним заходом забезпечення провадження у справі про адміністративний проступок у контексті адміністративного затримання може стати грошова застава. Тобто у випадку, коли передбачена можливість адміністративного затримання особи до розгляду справи, суддя за відсутності можливості розглянути справу протягом доби, може змінити адміністративне затримання на грошову заставу. Водночас розмір застави не може бути меншим за максимальний розмір штрафу, що передбачений санкцією відповідної статті матеріальної частини КУпАП.

Щодо питання конкретного місця розгляду справи, то його вирішують на етапі підготовки справи. Хоча досі актуальним залишається питання безпосереднього місця розгляду справи про адміністративний проступок, що пов'язано з проблематикою практичної реалізації принципу відкритого розгляду справи про адміністративні проступки (ст. 249 КУпАП).

Так, ще у радянський період вчені справедливо критикували негативну практику розгляду справ про адміністративні проступки у службових кабінетах посадових осіб, у провадженні яких перебуває справа, службових кабінетах суддів [338, с. 49; 128, с. 81]. Як свідчить аналіз, і нині існує така негативна практика. Ми приєднуємось до пропозиції про встановлення заборони розгляду справи про адміністративний проступок в обстановці, що унеможлиблює відкрите ведення провадження.

Зміст розгляду справи доволі чітко регламентований процесуальними нормами КУпАП. Зокрема, заслуховування справи починається з оголошення складу колегіального органу і представлення посадової особи, яка її розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, яка розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розглядові, кого притягують до адміністративної відповідальності, а також роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їхні права та обов'язки. Після цього оголошують протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховують осіб, які беруть

участь у розгляді справи, досліджують докази і дозволяють клопотання. У разі участі у розгляді справи прокурора заслуховують його висновок (ст. 279 КУпАП).

У процесі заслуховування орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинене адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують відповідальність, чи завдано майнової шкоди, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи (ст. 280 КУпАП).

Нині процедура фіксації шляхом ведення протоколу засідання щодо розгляду справи встановлена тільки для колегіального органу. Зокрема, у протоколі засідання колегіального органу зазначають:

- 1) дату і місце засідання;
- 2) найменування і склад органу, який розглядає справу;
- 3) зміст справи, яку розглядають;
- 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі;
- 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їхні клопотання і результати їх розгляду;
- 6) документи і речові докази, досліджені під час розгляду справи;
- 7) відомості про оголошення винесеної постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження [339].

Протокол засідання колегіального органу підписують головуючий на засіданні і секретар цього органу (ст. 281 КУпАП).

Питання необхідності ведення протоколу розгляду справи про адміністративний проступок залишається дискусійним і нині. Так, на необхідності передбачити ведення протоколу розгляду справи під час розробки нового КУпАП наполягають І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський [33, с. 211]. М.Я. Масленіков послідовно відстоює думку про необхідність документа, в якому фіксували би процес розгляду хоча б найбільш складних справ, та справедливо критикує його відсутність у новому КпАП РФ [128, с. 91; 244, с. 81]. А.Т. Комзюк, розглядаючи перспективи фіксування розгляду справи, висловлює сумнів щодо ускладнення процедури розгляду справи веденням протоколу засідання під час розгляду справи [155, с. 638; 261, с. 288]. Е.Ф. Демський зауважує, що фіксація розгляду справи про адміністративні проступки у такому процесуальному документі, як протокол про розгляд справи, була б незайвою, адже не всі дані (інформацію, відомості) можна внести до описової частини постанови у справі [40, с. 460]. Судова практика також схиляється до ведення протоколу судового засідання в окремих категоріях справ (дрібно хуліганство), якщо підозрюваний заперечує факт проступку або оспорує обставини його вчинення та є необхідність допитати потерпілого, свідків, затребувати додаткові матеріали [334].



На наш погляд, доцільним є ведення протокольної форми фіксації розгляду справи про адміністративний проступок у категорії справ, де присутність підозрюваного є обов'язковою, а також у справах, в яких застосовано адміністративне затримання, як захід забезпечення провадження, в яких матеріальні збитки завдані адміністративним проступком, що на час розгляду справи, ще не компенсовані. Водночас слід зважати, що фіксація розгляду всіх категорій справ окремим процесуальним документом може ускладнити процедуру їх розгляду.

З огляду на вищевикладене й на те, що процесуальна частина КУпАП не містить норм, які забороняють ведення протоколу розгляду справи про адміністративний проступок, орган, що розглядає справу, у відповідних випадках може прийняти рішення про ведення такого протоколу.

Вирішенню завдань боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередженню сприяє виявлення причин та умов учинення цих правопорушень. Саме тому під час розгляду справи цьому питанню має бути приділено значну увагу. Отже, під час розгляду справи орган (посадова особа) повинен з'ясувати причини та умови вчинення поступку. Встановивши такі обставини, у відповідний державний орган, громадську організацію чи посадовій особі вносяться пропозиції про вжиття заходів щодо усунення зазначених причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов'язку повідомлення протягом місяця органу (посадовій особі), який вніс пропозиції, про вжитті заходи (ст. 282 КУпАП). Пропозиції, що вносяться, на думку І.Л. Бородіна, мають відповідати певним вимогам, а саме: законності, тобто не можуть посягати на права, свободи і законні інтереси громадян; обґрунтованості, тобто відображати ситуацію, яка спричинила вчинення проступку; реальності, тобто відповідати фінансовим, людським та іншим ресурсам для їх виконання [139, с. 148].

Завершальним етапом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення є прийняття рішення у справі. Цей етап складається з винесення однієї з постанов, передбачених КУпАП (виконкоми селищних та сільських рад приймають їх у формі рішення); доведення постанови до відома суб'єктів провадження; повідомлення адміністрації, громадської організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника тощо.

Постанову органу (посадової особи) у справі про адміністративний проступок слід розуміти як юридично-владний акт, що тягне за собою певні юридичні наслідки і є обов'язковим до виконання як для правопорушника, так і для органу (посадової особи), на який покладено її виконання. У постанові оцінюється поведінка особи, яку притягують до відповідальності, встановлюється її винність або, навпаки, невинуватість, визначається захід адміністративного впливу.

До змісту постанови (рішення) висуваються певні вимоги. Постанова повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного

акта, який передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення (ст. 283 КУпАП).

Е.Ф. Демський, на основі узагальнення адміністративно-деліктної практики, поділяє постанову у справі про адміністративний проступок на декілька складових. Це: вступна частина – відомості про час і місце розгляду та суб'єкта, у провадженні якого перебуває справа, а також про особу, щодо якої розглядається справа; в описовій частині («Встановив») – йдеться про обставини, суть вчиненого правопорушення; у регулятивній частині («Постановив») вказують прийняте у справі рішення; у резолютивній – якщо одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди [40, с. 463]; в постанові у справі зазначають розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Крім цього, постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі й документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанову колегіального органу приймають простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанову у справі про адміністративне правопорушення підписує посадова особа, яка розглянула справу, а постанову колегіального органу – головуєчий на засіданні й секретар цього органу.

Можливість фіксації заходу стягнення шляхом відповідного запису у протоколі про адміністративний проступок не викликає однозначного ставлення науковців. Позицію, що такий спосіб дозволяє оперативно приймати рішення у певній категорії справ, відстоює Е.В. Додін [340, с. 947]. Ми ж приєднуємось до думки М.Я. Масленікова про те, що такий спосіб фіксації рішення у справі негативно впливає на якість розгляду справи, зокрема на вмотивованість прийнятого рішення [128, с. 104–105;].

А.Т. Комзюк головною проблемою змісту постанови у справі про адміністративний проступок також називає відсутність серед вимог до нього вмотивованості рішення [261, с. 288]. Л.С. Анохіна підтримує точку зору про доцільність законодавчого закріплення такої вимоги, як вмотивованість постанови. При цьому постанова не повинна бути перевантажена інформацією про адміністративно-юрисдикційний процес [312, с. 138]. Отже, постанова у справі про адміністративні проступки має бути вмотивованою, а саме – містити перелік обставин, які впливають на визначення конкретного заходу стягнення, чи інший варіант вирішення справи.

Відповідно до ст. 284 КУпАП постанова у справі може бути трьох видів: про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру і про закриття справи. Остання виноситься в разі оголошення усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадськості, прокуророві, органів попереднього слідства чи дізнання, а також за наявності обставин, що унеможливають провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Як свідчить статистика останніх п'яти років, винесення постанов про накладення адміністративного стягнення на правопорушників має тенденцію до збільшення. Так, за даними Державного комітету статистики України, кількість

притягнутих до адміністративної відповідальності осіб становила (тис. осіб): у 2004 р. – 7013,7; у 2005 р. – 6370,3; у 2006 р. – 7677,9; у 2007 р. – 8867,5; у 2008 р. – 9874,9; у 2009 р. 9546,4. У 2010 р. – за вчинення адміністративних правопорушень різні види стягнень суди застосували до 1 млн 296,5 тис. осіб; їх питома вага від кількості осіб, щодо яких розглянуто справи з винесенням постанов, становить 84,1% (2009 – 85,9%) [341].

Новелою КУпАП є можливість винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності у спрощеному порядку (ст. 258 КУпАП). Перший варіант – шляхом складання постанови на місці вчинення правопорушення, коли протокол про адміністративний проступок не складається.

Другий варіант – винесення постанови без участі особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, у випадку виявлення адміністративного проступку у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою спеціальних технічних засобів, які працюють в автоматичному режимі і мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою спеціальних технічних засобів, які працюють в автоматичному режимі, надсилають особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня винесення такої постанови (ч. 6 ст. 258 КУпАП).

Такий порядок заслуговує слушної критики. Зокрема, введення заочного визнання особи правопорушником, що не завжди відповідає дійсності. По-перше, обмежується принцип презумпції невинуватості. Громадянину доводиться самостійно доказувати, що він не вчиняв проступок [342]. По-друге, введення заочного визнання особи правопорушником, що не завжди є об'єктивним. Це особливо виявляється у зв'язку з тим, що можливість керувати транспортними засобами отримують не їхні власники, а інші особи (зокрема, передача такого права, особливості права власності на транспортний засіб тощо). Адже у ч. 2 ст. 14-1 КУпАП незрозумілим залишається питання, на кого покладається обов'язок встановити особу правопорушника, якщо власник (співвласник) транспортного засобу надасть достовірну інформацію про те, що він у момент вчинення адміністративного проступку не керував транспортним засобом.

Оскільки такий порядок винесення постанови про накладення адміністративного стягнення вже практикують, то доцільно його вдосконалити.

Під час винесення постанови уповноважений орган (посадова особа) не володіє об'єктивною інформацією про особу порушника, тому не можуть бути взяті до уваги пом'якшувальні обставини, можливість звільнення особи від відповідальності за малозначністю проступку тощо. Усунення цієї прогалини, на нашу думку, можливе шляхом встановлення порядку, за яким розмір стягнення, встановлений у постанові, що виноситься таким чином, має бути фіксованим і меншим за встановлений санкцією.

Слід також погодитись, що правова регламентація особливостей закриття справи не є досконалою. Зокрема, варто передбачити й інші варіанти закриття

справи з передачею матеріалів. Так, ми приєднуємось до пропозиції Л.С. Анохіної про закріплення можливості передачі матеріалів про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності [312, с. 138]. При цьому слід уточнити, що такий варіант вирішення справи можливо застосовувати лише до певної категорії правопорушників. До них слід віднести посадових осіб (ст. 14 КУпАП), осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну (ст. 15 КУпАП) тощо.

Потребує вирішення також питання про винесення постанови у справі, а саме – в контексті змісту ч. 2 ст. 284 КУпАП щодо передачі матеріалів про адміністративні проступки (відповідно до ст. 21 КУпАП) на розгляд громадської організації або трудового колективу.

Зокрема, щодо самих заходів громадського впливу, то зі змісту КУпАП незрозуміло, які види цих заходів розрізняють, адже, відповідно до ч. 2 ст. 21 КУпАП, про застосовані заходи до конкретних осіб, які вчинили правопорушення, власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, або громадська організація повинні не пізніше як у десятиденний строк з дня одержання матеріалів повідомити орган (посадову особу), який надіслав матеріали. Однак статистичні дані адміністративної практики судів за останні п'ять років свідчать, що матеріали справ на розгляд громадськості не передавали [343].

Позитивною є судова практика звільнення від адміністративної відповідальності з оголошенням усного зауваження (ст. 22 КУпАП). Зокрема, аналіз роботи судів загальної юрисдикції, за даними судової статистики, свідчить, що: у 2006 р. суди звільнили від адміністративної відповідальності за малозначністю вчиненого правопорушення з усним зауваженням на адресу правопорушника щодо недопустимості протиправних діянь 92,5 тис. осіб, або 1,9% від тих, щодо яких справи розглянуто з винесенням постанов; у 2007 р. – 103,2 тис. осіб, або 1,8% від тих, щодо яких винесено постанови; у 2008 р. – 92,2 тис. осіб, що на 10,6% менше, або 1,4% від кількості тих, щодо яких винесено постанови; у 2009 р. – 78,8 тис. осіб, що порівняно з 2008 р. на 14,5% менше, або 5,2% від тих, щодо яких винесено постанови; у 2010 р. – звільнено 82,5 тис. осіб, що на 4,7% більше порівняно з 2009 р., або 5,4% від тих, щодо яких винесено постанови (додаток Б). Найчастіше на цій підставі звільняли осіб суди: Житомирської області – 10,6%, або 5,1 тис. (2009 р. – 10,9%), Чернігівської – 8,4%, або 3,7 тис. (у 2009 р. – 7,7%), Рівненської – 8,3%, або 2,9 тис. (2009 р. – 8,2%), Хмельницької області – 8,1%, або 3,5 тис. (у 2009 р. – 7,1%), а також м. Севастополь – 8,2%, або 1,6 тис. (у 2009 р. – 8,7%) [343].

Також назріло питання, як реагувати щодо осіб, яких протягом року притягали до відповідальності за адміністративні проступки три і більше разів за вчинення однорідного правопорушення. Нині такого визначення, як «систематичне вчинення адміністративних проступків», у чинному законодавстві немає. Лише

п. 2 ст. 35 КУпАП визначив повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення обставиною, яка обтяжує відповідальність. На наш погляд, одним зі шляхів досягнення мети притягнення до адміністративної відповідальності є надання судові під час винесення постанови про накладення адміністративного стягнення щодо особи, яку притягують до адміністративної відповідальності неодноразово (три та більше разів) протягом року, повноважень вирішити питання про встановлення за такою особою адміністративного нагляду. З цією метою доцільно розглянути питання щодо можливості внесення відповідних змін та доповнень до ст. 284 КУпАП та ЗУ «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [344].

Постанову (відповідно до ст. 285 КУпАП) оголошують негайно після закінчення розгляду справи. Копію постанови протягом трьох днів вручають під розписку або висилають особі, щодо якої її винесено, а також потерпілому на його прохання.

Позитивним моментом є прийняте законодавцем положення про те, що постанова у справі про адміністративне правопорушення складається у двох екземплярах, один з яких вручається особі, яку притягають до адміністративної відповідальності на місці вчинення правопорушення (ч. ст. 258 КУпАП). Однак незрозумілим залишається питання, як ці дії виконуються. Чому законодавець, вдосконаливши конструкцію ст. 285 КУпАП, уникає встановлення обов'язку вручення копії постанови правопорушнику одразу після її оголошення. На нашу думку, доцільно передбачити, що після оголошення копія постанови у справі про адміністративний проступок вручається особі, щодо якої її винесено, або протягом трьох днів висилається їй. Такий підхід дасть можливість уникнути бюрократичного затягування вручення постанови на три дні з моменту її оголошення та дасть можливість особі, щодо якої вона винесена, оперативно реагувати на неї шляхом виконання або оскарження.

Неоднозначною є ситуація з доповненнями ст. 285 КУпАП частиною, у якій передбачається скерування у триденний строк з дня набрання законної сили постанови суду про накладення адміністративного стягнення за корупційне адміністративне правопорушення відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власникові юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її, згідно із законодавством, від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення [324].

Ці зміни передбачають можливість притягнення за одне правопорушення до двох видів (репресивного і карального) відповідальності, а саме – після накладення адміністративного стягнення може бути накладено дисциплінарне стягнення. Таким чином, виникає питання щодо відповідності вказаних положень КУпАП і ст. 61. Конституції України [1], відповідно до якої ніхто не може

бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за те саме правопорушення, відповідь на яке має дати Конституційний Суд. Адже цілком ймовірно, що в майбутньому стане можливим розвиток подвійної юридичної відповідальності. Так, за умови винесення обвинувального вироку у кримінальній справі можливо буде вирішити питання притягнення і до адміністративної відповідальності за те саме протиправне діяння.

Аргументом на користь прийняття цього положення було те, що суд не може приймати рішення про звільнення з посади особи, притягнутої до адміністративної відповідальності за корупційне діяння. Виходом зі ситуації є запровадження як основного або додаткового виду адміністративного стягнення позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пропонується у проекті нового КУпАП [345, с. 26–27].

Важливе значення має виконання дій щодо фактичного вручення (надсилення) відповідним учасникам провадження копії постанови у справі, адже від цього залежить реалізація права на захист. Також, на нашу думку, слід нормативно передбачити, що за умови винесення постанови про накладення адміністративного стягнення одночасно з оголошенням постанови у справі правопорушникові необхідно роз'яснити його права та обов'язки, пов'язані з прийнятим рішенням, порядок виконання постанови та наслідки її невиконання. Ці положення є доволі важливими, оскільки значну кількість справ про адміністративні проступки можна розглянути за відсутності не тільки потерпілих, а й осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності.

### **3.3. Перегляд постанови у справі про адміністративний проступок**

Дотримання вимог закону під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими передбаченими законом способами (ч. 4 ст. 7 КУпАП).

Встановлений законом порядок розгляду скарг та протестів на постанови у справах про адміністративні правопорушення є важливою гарантією забезпечення законності в діяльності органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки, захисту прав громадян та посадових осіб, запобігання правопорушенням, ефективним засобом виховання поваги до закону, прав і свобод, честі й гідності інших людей.

Розгляд поданих скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення, по суті, є переглядом справи з метою виправлення допущених помилок і відновлення справедливості.

На нашу думку, подання скарги, протесту на постанову у справі про адміністративний проступок є лише ініціувальним моментом, підставою для перегляду справи. А внутрішнім змістом діяльності, що відбувається в межах цієї стадії, з огляду на особливості нормативного регулювання, є саме перегляд постанови у справі.

В науковій літературі одностайно визначається, що перегляд – це новий розгляд справи суб'єктом, наділеним правом скасувати, змінити або залишити винесену постанову без змін. Тобто, перевіряється законність та обґрунтованість винесеної постанови у справі про адміністративний проступок.

Як ми вище зазначали, стадія перегляду постанови у справі про адміністративний проступок – це послідовні процесуальні дії, спрямовані на забезпечення законності дотримання прав та законних інтересів суб'єктів провадження, перевірки обґрунтованості та об'єктивності прийнятого рішення, вирішення питання про порушення матеріальних чи процесуальних норм.

Ця стадія визначається як факультативна, її виникнення обумовлене правом оскарження постанови у справі особою, щодо якої її було винесено, а також потерпілим (ст. 287 КУпАП). Слід наголосити, що оскарження є правом громадянина, яке він реалізує на власний розсуд. Від імені особи, щодо якої винесено постанову, а також потерпілого скаргу може подати законний представник, адвокат. Не можна погодитися зі пропонованими у наукових публікаціях пропозиціями про те, що недоцільно забороняти адвокату самостійно реагувати на неправомірні дії органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа [346, с. 29]. Це зумовлюється тим, що адвокат повинен діяти в інтересах особи, яку він представляє, та не суперечити її волі.

Як свідчать статистичні дані, лише невелика кількість справ переглядається на підставі подання скарги, протесту на постанову у справі про адміністративний проступок. Так, у 2010 р. на розгляд до апеляційних загальних судів надійшло 19,9 тис. апеляційних скарг, протестів прокурора на постанови загальних місцевих судів у справах про адміністративні правопорушення, що всього на 2,7% менше, ніж у 2009 р. На різних підставах повернено 4,6 тис. апеляційних скарг, протестів прокурора, або 22,4% (у 2009 р. – 23,3%) від кількості тих, що перебували на розгляді. Суди розглянули 15,1 тис. справ за апеляційними скаргами, протестами прокурора, або 73,9% (у 2009 р. – 73,7%). За результатами перегляду скасовано та змінено 8,6 тис. постанов, їх питома вага в загальній кількості винесених постанов залишилась стабільною і становила 0,6% (у 2009 р. – 0,6%) [349].

Незважаючи на невелику питому вагу постанов, які переглядаються, вже сам факт існування можливості оскарження, опротестування постанови у справі про адміністративний проступок має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

Як ми зазначали вище, стадія оскарження та опротестування постанови у справі складається із таких етапів:

- оскарження, опротестування постанови у справі;
- перевірка законності постанови;
- винесення рішення щодо перегляду;
- реалізація рішення.

В юридичній літературі названо причини можливого оскарження та опротестування постанов у справах про адміністративні правопорушення. До них, зокрема, запропоновано віднести:

- прийняття рішення у справі з порушенням суб'єктом адміністративної юрисдикції своєї предметної або територіальної компетенції;
- без достатнього правового або фактичного обґрунтування;
- на підставі невірно складеного протоколу про адміністративне правопорушення або інших матеріалів справи;
- з порушенням встановлених термінів давності накладення стягнення;
- з порушенням передбачених законом прав учасників адміністративно-юрисдикційного провадження [347, с. 81].

На нашу думку, складання переліку підстав для оскарження та опротестування постанови у справі про адміністративний проступок є доволі складним завданням. Отже, сумнівною є необхідність формалізації таких підстав шляхом їх нормативного закріплення. На нашу думку, підставою для оскарження, опротестування можуть бути як матеріально-правові, так і процесуально-правові порушення встановленого порядку провадження у справах про адміністративні проступки.

Питання нормативного регулювання етапу оскарження, опротестування постанов у справах про адміністративні проступки є складним, оскільки процесуальна частина КУпАП лише загальною урегулює порядок перегляду постанови у справі про адміністративний проступок.

Частково прогалини нормативного регулювання заповнює постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6 «Про практику розгляду судами скарг на постанови по справах про адміністративні правопорушення» [348]. Водночас ця постанова не відповідає сучасним реаліям, оскільки не відображає останніх змін, що відбулися у чинному законодавстві. Зокрема, у постанові не взято до уваги особливостей:

- оскарження в порядку, встановленому КАС України;
- змін та доповнень, які внесені у КУпАП і стосуються апеляційного оскарження;
- змін, що відбулись у цивільно-процесуальному законодавстві;

Ця постанова стосується судового порядку перегляду постанови у справі, отже, питання особливостей діяльності уповноважених органів (посадових осіб) щодо перегляду постанов залишається відкритим тощо.

У цьому контексті постає питання про необхідність удосконалення нормативно-процесуального регулювання порядку оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Чинний КУпАП передбачає два шляхи оскарження: альтернативний, коли постанову може бути оскаржено у вищому органі (вищою посадовою особою) або в суді; послідовний, коли скаргу потрібно подати спочатку у вищий орган (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скажника, – в районний (міський) суд.

Тривалий час у правовому регулюванні цієї стадії існувала суттєва прогалина, а саме: відсутність у правопорушника чи потерпілого можливості оскар-



жити постанову суду у справі про адміністративне правопорушення, яку обґрунтовано критикувати. Нині, відповідно до ч. 2 ст. 287 КУпАП, постанову районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення можна оскаржити в порядку, визначеному КУпАП, у апеляційному суді.

Відповідно до ст. 288 КУпАП, постанову можна оскаржити або в адміністративному, або в судовому порядку. Відповідно, правом перегляду постанов у справах про адміністративні проступки наділені:

- вищий орган (вища посадова особа (пункти 1–3 ст. 288 КУпАП);
- місцевий суд у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП (пункти 1–3 ст. 288 КУпАП).

Однією з суттєвих прогалин нормативно-процесуального регулювання стадії оскарження є те, що КУпАП не встановлює зміст скарги на постанову у справі про адміністративний проступок, що подається у вищий орган (вищій посадовій особі). З цього приводу слід звернутися до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», що визначає поняття скарги як «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, посадових осіб» [90]. Слід зауважити, що цей нормативно-правовий акт визначає загальні вимоги до скарги, у яких неповною мірою взято до уваги особливості провадження у справах про адміністративні проступки.

До скарги на постанову органів (посадових осіб), передбачених у пунктах 1–3 ст. 288 КУпАП, до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду встановлюються вимоги, передбачені ст. 106 КАС України, з особливостями, передбаченими в КУпАП. Зокрема, у позовній заяві зазначаються:

1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;

2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;

4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги;

5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо;

6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, про які йому відомо і які може використати суд. До позовної

заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів, документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати. Позовну заяву підписує позивач або його представник із зазначенням дати її підписання. Якщо позовну заяву подає представник, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення. Слід зважати, що під час оскарження такої постанови лише в частині додаткового стягнення скаргу може розглянути суд тільки після прийняття стосовно неї рішення вищим органом (посадовою особою).

У разі, коли постанову одночасно оскаржила особа, яку піддано адміністративному стягненню, і потерпілий у різних органах – вищому та в суді, обидві скарги підлягають спільному розгляду в суді.

Такий підхід не обмежує право скаржника обрати суб'єкта, уповноваженого розглянути скаргу, а лише дає змогу запобігти одночасному розгляду скарги у різних інстанціях та забезпечує реалізацію принципу рівності учасників провадження. На нашу думку, запобігти одночасному зверненню зі скаргою у різні інстанції відповідними суб'єктами провадження можливо шляхом встановлення обов'язку надсилати копію скарги зацікавленим сторонам провадження (потерпілому, правопорушнику).

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом зі справою в орган (посадовій особі), правомочний, відповідно до цієї статті, її розглядати.

Постанову уповноваженого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може скасувати або змінити за протестом прокурора керівник відповідного органу, а також незалежно від наявності протесту прокурора – керівник вищого органу (ч. 4 ст. 288 КУпАП).

Слід наголосити, що йдеться про органи, визначені у КУпАП як уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки. Зміст використаного законодавцем терміну «вищий орган» потребує уточнення. А саме, орган (посадова особа) може бути підпорядковано і органу, якому непідвідомчі справи про адміністративні проступки. Наприклад, Кабінет Міністрів є вищим органом відносно органів виконавчої влади, яким підвідомчі справи про адміністративні проступки, проте він не є органом, уповноваженим розглядати справи про адміністративні проступки.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення можна подати протягом 10 днів із дня винесення постанови. В разі пропуску зазначе-

ного терміну з поважних причин відповідно до заяви особи, щодо якої винесено постанову, його може поновити орган (посадова особа), правомочний розглядати скаргу (ст. 289 КУпАП). Десятиденний строк визначається з наступного дня після винесення постанови.

Недоліком цього положення є те, що поновлення пропущеного терміну передбачено тільки для особи, щодо якої винесено постанову. Разом з тим, ст.ст. 269, 287 КУпАП передбачають право на оскарження постанови ще й для потерпілого. На нашу думку, необхідно передбачити можливість поновлення пропущеного строку оскарження постанови відповідно до заяви як особи, щодо якої її винесено, так і потерпілого.

Постанову у справі про адміністративне правопорушення може опротестувати прокурор протягом десяти днів з дня її винесення (ст. 290 КУпАП).

Питання опротестування постанови у справі, окрім норм КУпАП, детально регламентує Закон України «Про прокуратуру». Особливістю подання прокурором протесту на постанову у справі про адміністративний проступок є те, що протест приймає орган (посадова особа), суд незалежно від того, чи прокурор безпосередньо брав участь у розгляді справи [349].

Протест на постанову, що суперечить закону, вносить прокурор чи його заступник до судді, який її виніс, або до вищого суду, згідно зі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру». Метою протесту прокурора є реальне усунення порушення закону. У протесті прокурор повинен зазначити, які конкретно норми права порушені, які дії не відповідають закону, і поставити питання про скасування постанови або узгодження її зі законом, поновлення порушеного права.

Подання у встановлений строк скарги, протесту зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги (за винятком окремих випадків). У зв'язку з цим доцільно нормативно встановити, що суб'єкт адміністративної юрисдикції, прийнявши скаргу, зобов'язаний сповістити орган, який здійснює виконання постанови, про зупинення її виконання.

З метою вдосконалення нормативного регулювання етапу подання скарги, протесту в науці висувався ряд пропозицій. Зокрема, пропонувалось закріпити можливість витребування пояснень від осіб, які розглядали справу в першій інстанції [350, с. 192 ]; самостійного вирішення суб'єктом адміністративної юрисдикції питання про доцільність сповіщення зацікавлених осіб та запрошення прокурора [292, с. 78]; можливість прийняття рішення про зупинення провадження у справі за наявності обставин, які виключають це провадження [347, с. 87 ] тощо.

З огляду на ці пропозиції, на нашу думку, слід нормативно визначити підстави та порядок самовідводу та відводу суб'єкта адміністративної юрисдикції в другій інстанції; передбачити право витребування додаткових матеріалів у справі; сповіщення сторін про час та місце розгляду скарги; закріпити право

учасників провадження бути присутніми під час розгляду скарги (протесту) тощо.

Наступним етапом стадії оскарження опротестування постанови у справі про адміністративний проступок є етап перевірки законності постанови. Основним змістом цього етапу є безпосередній розгляд скарги, протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення, які мають розглянути правомочні органи чи посадові особи в 10-денний строк з дня їх надходження, якщо інше не встановлено законодавством (ст. 292 КУпАП).

Орган (посадова особа) під час розгляду скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає відповідне рішення (ст. 293 КУпАП). З цією метою має бути з'ясовано ряд обставин, які стосуються як матеріальних, так і процесуальних підстав притягнення до адміністративної відповідальності, тобто чи було встановлено факт вчинення правопорушення, вину особи в його вчиненні, чи не пропущено строки накладення адміністративного стягнення та розгляду справи, чи дотримано порядок розгляду справи тощо.

На етапі винесення рішення за результатами розгляду скарги або протесту орган (посадова особа) приймає одне із таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест – без задоволення. За умови, що аргументи, викладені в скарзі або протесті, суперечать доказам у справі. Постанову винесено із дотриманням матеріальних і процесуальних норм на підставі всебічного дослідження зібраних у справі доказів, їх правильної оцінки і обґрунтованих висновків. Таке рішення має бути мотивованим, містити повні відповіді на аргументи скарги або протесту;

2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд. На підставі неповного встановлення обставин, які мають значення для прийняття рішення у справі, недоведеність обставин, які орган (посадова особа), що розглянув справу, вважає встановленими. Невідповідність висновків, викладених у рішенні, обставинам справи, порушення чи неправильне застосування матеріальних або процесуальних норм;

3) скасовує постанову і закриває справу. У випадку, якщо немає достатніх доказів для притягнення особи до адміністративної відповідальності, а додаткове дослідження або новий розгляд нічого не дадуть. Скасування постанови із закриттям справи можливе також в разі встановлення обставин, за яких не можливе провадження в справі про адміністративне правопорушення (ст. 247 КУпАП).

4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, для того, однак, щоб стягнення не було посилено. Це положення забезпечує свободу оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, оскільки скаржник може не боятися посилення стягнення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення також підлягає скасуванню, якщо буде встановлено, що її винесено органом (посадовою особою),

неправомочним вирішувати цю справу. В цьому випадку справа надсилається на розгляд органу (посадової особи), уповноваженого її розглядати.

Варто зауважити, що в КУпАП не встановлено переліку підстав для скасування чи зміни постанови у справі про адміністративне правопорушення. Нині такі підстави визначено у п. 7 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 «Про практику розгляду судами скарг на постанови по справах про адміністративні правопорушення», де зазначається, що, розглядаючи відповідно до ст. 293 КУпАП, скаргу або протест на постанову у справі про адміністративне правопорушення, суд повинен перевірити:

- чи накладено адміністративне стягнення правомочним органом;
- чи є в діях цієї особи ознаки проступку, за який законом передбачено адміністративну відповідальність, і вина у його вчиненні;
- чи не сплив строк давності для притягнення до адміністративної відповідальності;
- чи правильні висновки органу (посадової особи), який виніс постанову, про тяжкість вчиненого проступку та обтяжуючі обставини;
- чи взято до уваги пом'якшувальні обставини, майновий стан винного.

На нашу думку, викладені підстави слід передбачити під час розробки процесуальної частини нового КУпАП.

Рішення стосовно скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення може опротестувати прокурор. Протест на рішення стосовно скарги вноситься у вищий орган (вищій посадовій особі) щодо органу (посадової особи), який прийняв рішення стосовно скарги (ст. 297 КУпАП).

Відповідно до змін, які були внесені в КУпАП, постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого ст. 32 КУпАП. (ст. 294 КУпАП).

Законодавець чітко окреслив коло суб'єктів, наділених правом апеляційного оскарження. Зокрема, постанову судді у справі про адміністративне правопорушення може оскаржити особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законний представник, захисник, потерпілий, його представник або на неї може внести протест прокурор протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Апеляційну скаргу, протест прокурора, подані після закінчення цього строку, апеляційний суд повертає особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також, якщо у поновленні строку відмовлено.

Під час подання апеляційної скарги, протесту слід зважати на положення Постанови Пленуму Верховного Суду № 6 від 12 червня 2009 р. Зокрема, у цій постанові зазначено, що суди та судді під час розгляду ними справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, отже, не можуть бути відповідачами у справах

про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ [351].

Зауважимо, що правозастосовна практика лише згодом дасть можливість оцінити важливість реалізації права на апеляцію, допоможе виявити проблемні питання, що стануть предметом подальших наукових дискусій. Але вже нині це право активно реалізується. Так, за даними статистики, лише у 2010 р. на розгляд до апеляційних загальних судів надійшло 19,9 тис. апеляційних скарг, протестів прокурора на постанови загальних місцевих судів у справах про адміністративні правопорушення, що всього на 2,7% менше, ніж у 2009 р. На різних підставах повернено 4,6 тис. апеляційних скарг, протестів прокурора, або 22,4% (2009 р. – 23,3%) від кількості тих, що перебували на розгляді. Суди розглянули 15,1 тис. справ за апеляційними скаргами, протестами прокурора, або 73,9% (2009 р. – 73,7%). За результатами перегляду скасовано та змінено 8,6 тис. постанов, їх питома вага в загальній кількості винесених постанов залишилась стабільною і становила 0,6% (2009 р. – 0,6%) [352].

Нині КУпАП встановлено, що апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом зі справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснює суддя судової палати апеляційного суду в кримінальних справах протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, прокурора, який вніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання. Неявка в судове засідання особи, яка подала скаргу, прокурора, який вніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

За наслідками розгляду апеляційної скарги, протесту прокурора суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову без змін;
- 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
- 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;

4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення в межах, передбачених санкцією статті КУпАП, воно не може бути посилено.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

Законодавець у процесуальній частині КУпАП прямо не передбачив можливості, оскарження рішення щодо скарги. Крім того, заборонної норми, що обмежує таку можливість КУпАП не містить, отже, і не обмежує права подання скарги на рішення щодо скарги.

Водночас може виникнути питання, що скаргу на постанову органу (посадової особи) розглядав суд у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, визначеними КУпАП, отже, і апеляція на рішення щодо такої скарги повинна розглядатись у порядку, визначеному КАС України. Розв'язуючи це питання, слід зважати на те, що рішення щодо скарги є фактично новою постановою у справі про адміністративний проступок, отже, може бути оскаржено. Тож формальне встановлення такої можливості усуне цю суперечність, оскільки апеляційний суд буде керуватись нормами ст. 294 КУпАП.

Отже, на нашу думку, постанову у справі про адміністративний проступок може бути послідовно оскаржена до винесення у ній постанови апеляційним судом, що є остаточною і оскарженню не підлягає.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що оскарження, опротестування в межах провадження у справах про адміністративні проступки до може мати наступну послідовність:

1) оскарження постанови органу (посадової особи), що виніс постанову у вищий орган, або суд у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими у КУпАП (ст. 288 КУпАП);

2) оскарження рішення вищого органу (посадової особи), що прийняв рішення щодо скарги до суду;

3) звернення з апеляційною скаргою на постанову судді у справі про адміністративний проступок;

4) звернення з апеляційною скаргою на рішення суду щодо скарги, протесту.

На етапі реалізації рішення щодо скарги, протесту на постанову у справі про адміністративний проступок копія рішення щодо скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту повідомляється прокуророві (ст. 295 КУпАП).

Слід зауважити, що КУпАП прямо не передбачає форму повідомлення прокурору про результати розгляду протесту та не встановлює строк такого по-

відомлення. Щодо строку повідомлення прокурора про результати розгляду протесту, то слід керуватися положеннями ч. 3 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», що встановлює десятиденний строк для такого повідомлення. На нашу думку, повідомлення має здійснюватись шляхом направлення прокуророві копії рішення щодо розгляду протесту.

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, провадиться в порядку, встановленому законом (ст. 296 КУпАП). Це положення є недосконалим, оскільки законодавець встановив як вид адміністративного стягнення громадські роботи, а відшкодування шкоди за незаконне накладення такого стягнення не передбачив.

Зважаючи на вищевикладене, наголосимо, що можливість оскарження, опротестування постанови у справі про адміністративний проступок є важливою гарантією дотримання режиму законності, законних прав та інтересів громадян. Отже, від чіткості і досконалості нормативно-процесуального порядку реалізації цієї гарантії залежить можливість швидкого відновлення порушеного закону, відновлення справедливості та належного правопорядку.

### **3.4. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення**

Прийняття юрисдикційним органом постанови у справі про адміністративний проступок фактично не може реалізувати породжених ним прав і обов'язків для різних суб'єктів. Лише за умови реального виконання постанови (рішення) у справі спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника та інших громадян. Тільки після того, коли правопорушник зазнає встановлених у адміністративному стягненні обмежень і незручностей, він може усвідомити протиправність своїх дій, а потерпілий відчує, що його права захищені.

У науковій літературі, наголошуючи на значенні цієї стадії та формулюючи її визначення (дефініцію), вживають терміни «відповідальна», «вирішальна» тощо [353 с. 196; 261 с. 291; 354, с. 1]. Проте переважна більшість вітчизняних науковців (Є.В. Додін, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, М.М. Тищенко, С.В. Ващенко, В.Г. Поліщук, В.Г. Перепелюк, Е.Ф. Демський, О.І. Миколенко, Д.П. Калаянов та інші) визначають її як «завершальну» стадію провадження у справах про адміністративні проступки.

Отже, виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення ми розглядаємо як завершальну стадію цього провадження.



Реалізуюючи санкції адміністративно-правових норм, компетентні органи створюють особливий вид правової діяльності, який С.В. Ващенко та В.Г. Поліщук називають виконанням адміністративних стягнень [355, с. 3].

На думку Л.В. Сороки, коли йдеться про виконання постанови, також доцільно характеризувати таку функцію суб'єкта, наділеного адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, як забезпечення виконання винесеного рішення у справі [356, с. 39].

Виконання адміністративних стягнень – це складні за своїм змістом дії, що охоплюють як діяльність компетентних органів, установ (посадових осіб), так і дії особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, що мають бути вчинені відповідно до приписів постанови органу адміністративної юрисдикції [357, с. 6].

З огляду на вищевикладене, нагадаємо пропоновану нами дефініцію цієї стадії – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів, спрямована на практичну реалізацію визначеного у постанові у справі виду адміністративного стягнення, під час якої особа, притягнута до адміністративної відповідальності, зазнає позбавлення відповідних благ і обмежень особистісного, морального чи матеріального характеру.

Присвячення стадії виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення окремого розділу КУпАП зумовлено тим, що в цій стадії беруть участь нові суб'єкти (на відміну від тих, які перераховано в гл. 21 КУпАП), з особливим колом повноважень та характером діяльності [273, с. 6; 197, с. 725].

На думку К.С. Бельського, виконання постанови як стадія провадження включає в себе такий комплекс процесуальних дій:

- 1) звернення постанови до виконання;
- 2) застосування адміністративного стягнення;
- 3) завершення виконання. [358, с. 648].

Такий підхід порушує структуру стадії, адже не визначено етапи цієї стадії.

В.К. Колпаков висловлює думку, що виконання постанови здійснюють в два етапи. Перший етап – звернення постанови до виконання; другий – безпосереднє виконання постанови [136, с. 214].

Зважаючи на вищевикладене та на підставі аналізу нормативно-правової регламентації цієї стадії, закріпленої в ст.ст. 298 – 321-4КУпАП, можливо запропонувати визначити такі етапи практичної реалізації цієї стадії:

1) звернення постанови до виконання: скерування постанови безпосередньому виконавцю, прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання, вирішення питань, пов'язаних із виконанням постанови;

2) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій, відповідно до виду накладеного адміністративного стягнення, контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови.

Отже, першим етапом стадії виконання постанови (рішення) у справі про адміністративний проступок є звернення постанови до виконання. Визначаль-

ним для змісту цього етапу є момент набрання постановою такої властивості, як обов'язковість постанови про накладання адміністративного стягнення (ст. 298 КУпАП). Обов'язковість постанови зумовлюється важливістю доведення до логічного завершення провадження у справах про адміністративні проступки, досягнення його мети, визначеної у ст. 245 КУпАП, однією з невід'ємних складових якої є виконання винесеної постанови.

В науковій літературі пропонують різноманітні підходи до розуміння обов'язковості виконання постанови у справі про адміністративний проступок.

Зокрема, М.А. Шапкін, розкриваючи питання обов'язковості постанови, вважає, що звернена до виконання постанова у справі про адміністративний проступок має таку ж юридичну силу, як і судові рішення, та підлягає виконанню на рівних з ним засадах [359, с. 396].

Є.В. Додін стверджує, що обов'язковість постанови про накладання адміністративного стягнення, яка набрала чинності, буквально означає, що вона набула сили закону і так само обов'язкова до виконання, як і вимога закону [273, с. 7; 340, с. 969].

А.Т. Комзюк, К.Л. Бугайчук вважають, що постанова, яка набрала чинності – це своєрідний виконавчий документ, що підлягає обов'язковому виконанню, оскільки його винесено від імені держави [155, с. 641; 261, с. 291; 360 с. 275].

Різнманітність підходів науковців щодо тлумачення змісту цього поняття укотре підкреслює значущість такої невід'ємної ознаки постанови у справі про адміністративний проступок, як обов'язковість [361]. Таким чином, обов'язковість постанови у справі про адміністративний проступок – це набуття такого юридичного стану цим процесуальним документом, що зумовлює обов'язки учасників таких правовідносин щодо вчинення певних дій.

Важливим на цьому етапі є визначення моменту, з якого постанова про накладання адміністративного стягнення підлягає безпосередньому зверненню до виконання. Для вирішення цього питання важливе визначення моменту набрання постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили. На нашу думку, ці часові проміжки слід визначити як взаємозумовлені.

Зокрема, постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку оскарження (опротестування) цієї постанови (ст. 291 КУпАП). Постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора (ст. 294 КУпАП). Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає (ч. 10 ст. 294 КУпАП). Винятком із правила є постанова про застосування стягнення, передбаченого ст. 26 КУпАП, а також постанова про накладання штрафу, що стягують на місці вчинення адміністративного правопорушення. Отже, панівне в радянському адміністративному праві тлумачення постанови про накладання адміністративного стягнення як акта управління, що підлягає виконанню з моменту винесення, втрачає свою актуальність.

Крім того, внесені зміни у процесуальну частину КУпАП законодавець не пов'язав із положеннями, які регламентують безпосередньо звернення постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання. Так, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України (ст. 299 КУпАП). Оскільки постанова підлягає виконанню з моменту набрання нею законної сили, недоречним є посилання на випадки оскарження опротестування постанови (ч. 2 ст. 299 КУпАП).

Зауважимо, що постанову про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також постанову про накладення штрафу, який стягують на місці вчинення адміністративного правопорушення, виконують з моменту винесення. Але незрозумілим залишається питання, чому законодавець не включив положення, встановлене у ст. 326 КУпАП щодо негайного виконання постанови судді про застосування адміністративного арешту до змісту ст.ст. 291, 294, 299 КУпАП. Водночас негайне виконання цих видів стягнень не обмежує права на їх оскарження без припинення їх виконання або після нього.

Також потребує розв'язання питання розбіжності у використанні термінів для позначення цієї дії, що має місце у чинному законодавстві. Так, для позначення однакових за своєю суттю дій щодо передачі постанови про накладення адміністративного стягнення для безпосереднього виконання уповноваженим на те суб'єктом у ст. 21 Закону України «Про виконавче провадження» законодавцем визначено «пред'явлення виконавчого документу до виконання», на відміну того, що використовують у ст. 299 КУпАП «звернення до виконання». Отже, виникає питання під час накладення адміністративного стягнення, де уповноваженим на її виконання суб'єктом є Державна виконавча служба: орган, що виніс постанову, звертає чи пред'являє її до виконання? На нашу думку, працюючи над новим КУпАП, таку розбіжність потрібно усунути, адже ці терміни пояснюють однакові за змістом і сутністю дії, оскільки, як вище зазначали, постанова у справі про накладення адміністративного стягнення є своєрідним виконавчим документом.

За способом реалізації відносин, що виникають під час звернення постанови до виконання, стягнення слід поділити на ті, що мають: добровільний порядок виконання (сплата штрафу у визначений строк); примусовий порядок виконання за умови пропуску строку добровільного виконання (ч. 2, ст. 299 КУпАП); примусовий порядок виконання, незалежно від прагнення особи, щодо якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення, добровільно її виконати. До таких варто віднести ті стягнення, виконання яких покладено на державних виконавців, посадових осіб кримінально-виконавчої служби [362, с. 40–46.].

На підставі вищевикладеного можна охарактеризувати зміст першого етапу – звернення постанови до виконання.

Так Е.В. Демський вважає, що зміст звернення постанови до виконання становить певну діяльність органу (посадової особи), який виніс постанову, та складається з:

- 1) своєчасного вручення (надсилання) правопорушникові копії постанови про накладання адміністративного стягнення;
- 2) роз'яснення правопорушнику порядку та умов її виконання;
- 3) своєчасного надсилання постанови органу-виконавцю;
- 4) контролю за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення інших питань – відстрочка виконання, припинення виконання, давність виконання постанови тощо [40, с. 472].

На наш погляд, вищевикладене бачення змісту цього етапу потребує уточнення. Оголошення, вручення (надсилання) правопорушнику копії постанови є складовою заключного етапу іншої стадії цього провадження. На нашу думку, йдеться про перевірку виконання таких дій.

Ми підтримуємо важливість роз'яснення правопорушнику порядку та умов виконання постанови, що нині нормативно не закріплено. На нашу думку, таке роз'яснення має бути обов'язком органу, який звертає постанову до виконання. Про таке роз'яснення слід робити відповідну відмітку в матеріалах справи.

Надсилання постанови має продовжитися діями щодо прийняття безпосереднім виконавцем постанови до виконання. Йдеться про те, що посадова особа, уповноважена на виконання постанови, може заявити самовідвід або заміни безпосереднього виконавця може вимагати орган (посадова особа), що виніс постанову, інші учасники провадження. Такий варіант можливий за умови перебування виконавця та правопорушника в родинних зв'язках тощо.

В науковій літературі немає єдиної думки щодо визначення звернення постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання. На думку С.В. Тіхомірова, «звернення постанови до виконання» являє собою організаційні дії для реалізації приписів, що містяться в постанові, уповноваженими на те органами та посадовими особами [363, с. 368-369].

О.С. Дугенець називає його (звернення) процесуальною дією і вважає, що вона є фактом передачі постанови органом (посадовою особою), що виніс цю постанову, органів (посадовій особі), який безпосередньо виконує постанову у справі про адміністративне правопорушення [364, с. 41].

В.К. Колпаков визначає, що звернення постанови до виконання полягає у діяльності органу (посадової особи), який виніс постанову щодо створення необхідних умов для виконання передбаченого постановою стягнень. Такі умови створюють шляхом своєчасного направлення постанови органів-виконавцю; здійснення контролю за правильним виконанням постанови; вирішення всіх питань, що пов'язані з виконанням постанови [136, с. 215].

З огляду на вищевикладені позиції, пропонуємо під етапом звернення постанови до виконання розуміти адміністративно-процесуальну діяльність адміністративно-юрисдикційного органу (посадової особи) з метою доведення по-

станови про накладення адміністративного стягнення до органу-виконавця (посадової особи) і прийняття останнім цієї постанови до свого провадження. У випадку самотійного виконання органом, що виніс постанову – її доведення до відома правопорушника та роз'яснення останньому наслідків невиконання постанови, що зумовлює для сторін цих адміністративно-виконавчих відносин виникнення відповідних прав і обов'язків.

Таке визначення, на нашу думку, найбільш повно дозволяє визначити відповідне коло особливостей етапу звернення постанови до виконання, а саме:

1) вказаний етап є процесуальною діяльністю, яку здійснюють у правовій формі, обов'язковий для правопорушника й органу-виконавця (посадової особи) та зумовлений юридично-владним, обов'язковим характером постанови про накладення адміністративного стягнення;

2) звернення постанови до виконання слід вважати закінченим, якщо відбулося не лише доведення постанови до органу-виконавця (посадової особи), а й прийняття цим органом постанови до свого провадження;

3) він може мати і спрощений порядок за умови, що юрисдикційний орган (посадова особа) сам уповноважений виконати постанову щодо застосування штрафу чи попередження, які накладаються на місці вчинення правопорушення.

Сутність і зміст етапу безпосереднього виконання постанови про накладення адміністративного стягнення визначається законодавцем у наступних статтях розділу 5 КУпАП. Особливістю нормативно-правового регулювання цього етапу виконання постанови у справі про адміністративний проступок є те, що у ст.ст. 300-305 містяться положення, що є основними для виконання усіх видів постанов про накладення адміністративних стягнень. Глави 26–33 конкретизують особливості виконання конкретних постанов у справах про адміністративні проступки.

Визначаючи порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, законодавець передбачив, що її виконують уповноважені на те органи в порядку, встановленому законодавством (300 КУпАП).

Свого часу Л.В. Коваль висловив думку, що стосовно суб'єктів виконання постанов (рішень) можуть виникати два види адміністративно-виконавчих правовідносин. В одному з них суб'єкт, відповідальний за виконання постанов, співпадає з суб'єктом права покарання, а тому функція розгляду справи, застосування стягнення та його виконання зосереджують в одному органі. У другому варіанті виконання адміністративного стягнення покладають на уповноважений на це державний орган [365, с. 123; 366 с. 196].

О.В. Кузьменко серед органів, наділених повноваженнями щодо виконання постанов про накладення адміністративного стягнення, визначає декілька. По-перше, – це органи, які звертають постанову до виконання. Другим видом суб'єктів є державні органи, котрі здійснюють безпосередню реалізацію адміністративних стягнень. В окремих справах виконання постанов про накладення стягнення покладається на орган, що виніс постанову [4, с. 289–290].

Слід зауважити, що у класифікації органів, які здійснюють безпосереднє виконання постанов, позиції окремих науковців є дискусійними і потребують уточнення. Зокрема, Е.Ф. Демський у пропонованій ним класифікації, беручи за основу уповноважених суб'єктів виконання, у поданій ним класифікації акцентує на видах стягнень, що підлягають виконанню[40, с. 472-473]. Автор не бере до уваги повноважень суду виконувати адміністративне стягнення у вигляді попередження, шляхом його оголошення, у трьох пунктах класифікації наводить перелік органів, уповноважених виконувати адміністративне стягнення про позбавлення спеціального права, хоча їх доцільніше було б об'єднати, тощо.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, на нашу думку, суб'єкти, які виконують постанови про накладення адміністративного стягнення, залежно від обсягу адміністративно-юрисдикційних повноважень щодо здійснення безпосереднього їх виконання можна поділити на:

1) органи, які зобов'язані виконувати постанови у справі, окрім інших покладених на них державою обов'язків (ОВС, органи мисливського господарства тощо);

2) посадові особи органів спеціально створених для здійснення примусового виконання постанов. Державна виконавча служба, для якої примусове виконання рішень в Україні є основним видом діяльності;

3) органи, які сприяють виконанню постанов у справах про накладення адміністративних санкцій, шляхом учинення певних дій на вимогу органу, на який покладено їх виконання (збереження ОВС вилученої зброї, реалізація конфіскованих предметів закладами торгівлі, дії посадових осіб фінансових органів тощо).

Слід уточнити, що у разі винесення щодо однієї особи кількох постанов про накладення адміністративних стягнень кожен постанову виконують окремо (ч. 3 ст. 300 КУпАП). На наш погляд, слід зауважити, що в одній постанові може бути накладено, крім основного, і додаткове адміністративне стягнення (ст. 25 КУпАП). Залежно від виду адміністративного стягнення виконання одного стягнення може унеможливити виконання іншого. Особа, піддана адміністративному арешту, не має можливості виконувати інше стягнення. Тому, на нашу думку, крім вказівки на окреме виконання кожної постанови, слід зважати на послідовність їх винесення. У випадку винесення декількох постанов про накладення адміністративних стягнень, одне з яких – адміністративний арешт, строк добровільного виконання наступного адміністративного стягнення визначається з моменту повного виконання цього адміністративного стягнення.

В загальних положеннях виконання постанови про накладення адміністративного стягнення щодо окремих видів адміністративних стягнень не встановлено безпосереднього місця виконання постанови, як це врегульовано щодо місця розгляду справи.

На відміну від процесуальної частини КУпАП, що регулює питання виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, у ст. 20 Закону України «Про виконавче провадження» визначено, що виконавчі дії провадить державний виконавець за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна. Також передбачене право вибору місця виконання між кількома органами, які можуть вчиняти виконавчі дії, належить стягувачу.

З огляду на викладене, зауважимо, що правильний вибір конкретного за місцем (територією) розташування уповноваженого на безпосереднє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення органу (посадової особи) має суттєвий вплив на оперативність та повноту їх виконання. Крім того, особа, стосовно якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення, може бути обмежена у вільному пересуванні тільки під час виконання адміністративного арешту. В інших випадках її не позбавляють права зміни місця проживання, роботи. Виникає питання уточнення безпосереднього місця виконання постанови.

На нашу думку, для виконання постанов про застосування адміністративного стягнення у вигляді виправних або громадських робіт слід встановити, що особа, на яку накладено одне з вище перерахованих видів адміністративних стягнень, може звернутись із клопотанням до органу, який виніс постанову про зміну місця його відбування. Таким може бути місце постійного проживання, місце роботи, місце навчання. З таким клопотанням правопорушник може звернутись не пізніше завершення строку оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, тобто десяти днів.

Серед інших основних положень виконання постанов про накладення адміністративних стягнень законодавець передбачив норми, які регламентують відстрочку (ст. 301 КУпАП), припинення (ст. 302 КУпАП) та давність (ст. 303 КУпАП) виконання постанов, а також вирішення питань, пов'язаних із їх виконанням (ст. 304 КУпАП), та здійснення контролю (ст. 305 КУпАП). Пропонуємо їх короткий аналіз.

Так, відстрочка виконання постанови про накладення стягнення свідчить про подальшу гуманізацію виконавчого провадження, прагнення законодавця зважати на різні життєві ситуації, які перешкоджають здійсненню негайного виконання накладеного стягнення.

Зокрема, якщо негайне виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) є неможливим, орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити виконання постанови на строк до одного місяця (ст. 301 КУпАП). Відстрочка виконання постанови є винятком із загальних правил і покликана зробити реальним виконання постанови та має низку особливостей.

Нині законодавець таке правило поширив лише на постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, випра-

вних робіт (ч. 1 ст. 301 КУпАП ) та у встановлених законом порядку, штрафу (ч. 2 ст. 301 КУпАП).

Однак, ми вважаємо, що слід вирішити питання про поширення правила про відстрочку й на інші види постанов про застосування адміністративних стягнень, зокрема громадські роботи, закріплені у ст. 30-1 КУпАП. Оскільки, за умови хвороби, збігу важких сімейних обставин тощо, виконання цього виду стягнення може бути неможливим.

Слід зауважити, що рішення про відстрочку виконання постанови приймають лише органи (посадові особи), що винесли постанову.

Водночас у процесуальній частині КУпАП не встановлено перелік суб'єктів, що можуть ініціювати вирішення питання про відстрочку виконання постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. Зі змісту цієї норми є зрозумілим, що приводом для вирішення цього питання може бути: по-перше, власна ініціатива органу (посадової особи), що виніс постанову; по-друге, клопотання особи, стосовно якої винесено постанову про притягнення до адміністративної відповідальності.

Слід зазначити, що законодавець не обумовлює, на підставі якого документа може бути надано відстрочку. На нашу думку, таку відстрочку може бути надано на підставі письмового звернення. У ньому повинні бути вказані обставини, що свідчать про неможливість негайного виконання постанови, та можуть додаватися документи, що підтверджують такі обставини (висновок лікаря, документи про те, що на його утриманні перебуває інвалід тощо).

Також вчені-адміністративісти наголошують, що законодавець не обмежує право інших суб'єктів звертатися із клопотанням про відстрочку виконання постанови. До таких відносять близьких родичів, трудовий колектив тощо [340, с. 937–938, с. 10; 197, с. 729]. Цей підхід є виправданим, але слід уточнити, що вказані вище суб'єкти, можуть лише підтримати клопотання про відстрочку виконання постанови, яке заявляє правопорушник. Науковці порушують питання їх прямого права ініціювати клопотання про відстрочку виконання постанови, на наш погляд, необґрунтовано.

Сумнівними є пропозиції стосовно того, що питання про відстрочку мають вирішувати та застосовувати до моменту початку фактичного виконання постанови та за наявності обставин, що ускладнюють або роблять її виконання неможливим [367, с. 173]. Такий підхід є необґрунтованим, оскільки: по-перше, обмежує права особи, притягнутої до адміністративної відповідальності; по-друге, обставини, що ускладнюють або унеможлиблюють виконання постанови, можуть виникнути і після початку фактичного виконання постанови.

Підставами для прийняття рішення про відстрочку законодавцем визначено обставини, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення або роблять її виконання неможливим. Законодавець не конкретизує перелік вищезазначених обставин. З цього приводу В.К. Колпаков висловлює думку, що оцінка звернень про відстрочку виконання постанови у



справі про адміністративний проступок за формою і змістом є прерогативою органу (посадової особи), що виніс постанову [136, с. 216].

Також особливістю відстрочки виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є встановлення чітких строкових меж такої відстрочки, а саме: виконання адміністративного арешту і виправних робіт може бути відстрочено не більше ніж на один місяць.

Що ж стосується питання відстрочки виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення), то законодавець обмежився у нормах КУпАП визначенням, що відстрочка здійснюється в порядку, встановленому законом.

Проте нині, з огляду на великі розміри штрафних санкцій, наприклад, за порушення норм у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, доцільніше вести мову про так звану «розстрочку» виконання адміністративного стягнення у вигляді штрафу.

З цього приводу слід зважати на наявний у цьому питанні досвід наших сусідів. Так, російським законодавцем передбачено, що з огляду на матеріальне становище особи притягнутого до адміністративної відповідальності, виплата адміністративного штрафу може бути розстрочена на строк до трьох місяців (ч. 2 ст. 31.5. КпАП РФ) [368, с. 704]. У вітчизняних наукових публікаціях підтримують питання введення розстрочки стягнення адміністративного стягнення штрафу [367, с. 174]. На нашу думку, під час розробки нового КУпАП слід врахувати можливість такого способу виконання постанови у справі про адміністративні проступки про накладення штрафу на підставі складного матеріального становища правопорушника.

Законодавцем встановлено виключний перелік обставин (ст. 302 КУпАП), з настанням яких орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання. Підставами прийняття такого рішення закон визнає:

- 1) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 2) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 3) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі (п. 5,6, 9 ст. 247 КУпАП). Наслідком такого припинення є закриття провадження у справі, про що орган (посадова особа) виносить відповідне рішення, яке долучається до матеріалів справи.

Для характеристики етапу звернення постанови до виконання важливим є визначення строків виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, з настанням яких пов'язане виникнення, зміна або припинення цих правовідносин.

Встановлення давності дисциплінує органи (посадових осіб), уповноважені виконувати постанови, підвищує їх відповідальність за правильну, своєчасну та повну реалізацію цього акта [340, с. 955]. Невірне їх визначення призводить до

штучного скорочення або продовження строку давності, а, отже, до порушення законності.

Проблемним питанням у визначенні строків давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є співвідношення використаних законодавцем термінів «звернення постанови до виконання» та «виконання постанови». Вчені-адміністративісти висловлюють різні позиції стосовно цього питання.

Так, А.Т. Комзюк стверджує, що закріплено строки, протягом яких постанову може бути звернено до виконання, іншими словами, передбачено строки давності виконання постанов [333, с. 70].

На думку Д.П. Калаянова, С.В. Ващенко, В.Г. Поліщука, якщо виконання постанови розпочато до закінчення строку давності, його можна продовжувати стільки, скільки необхідно [253, с. 22; 242, с. 77; 355с. 7].

Давність виконання постанови про накладення адміністративного стягнення – це визначений строк, протягом якого потрібно здійснити усі необхідні для реалізації заключної стадії провадження у справі про адміністративний проступок, а після його закінчення постанова не підлягає виконанню [197, с. 730].

Для розв'язання цього питання слід звернутись до змісту ст. 303 КУпАП, відповідно до якої не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. Тобто, йдеться про те, що мають бути виконані дії, визначені у ст. 299 КУпАП, яка передбачає саме звернення постанови до виконання.

Отже, законодавець словосполученням «звернута до виконання» встановлює (передбачає) вчинення певних дій щодо її доведення, направлення, органу (посадовій особі), уповноваженому забезпечити її безпосереднє виконання. Отже, мовиться не про граничний строк, коли слід припинити виконавчі дії щодо належно звернутої до виконання постанови. Наприклад, у кримінальному законодавстві давність виконання обвинувального вироку залежить не від строку звернення вироку до виконання, а від часу, який збіг з моменту набрання вироком чинності до початку безпосереднього його виконання (ст. 49 КПК).

Законодавцем також передбачено зупинення перебігу строку давності до розгляду скарги чи протесту (ст. 291 КУпАП) і у випадках відстрочки виконання постанови (ст. 301 КУпАП).

Л.С. Анохіна пропонує до переліку таких підстав включити неможливість встановлення місцезнаходження особи, щодо якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення [312, с. 147].

Нині законодавець у КУпАП серед підстав зупинення перебігу строку давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення передбачив таку можливість. Це стосується постанов про накладення адміністративних стягнень у порядку, визначеному у ч. 2 ст. 14-1 КУпАП. Так, зокрема, за наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення, передбаченого ч. 1 ст. 14-1 КУпАП, іншою особою, власник (співвласник) транспортного

засобу може протягом десяти днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини орган (посадову особу), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. На період з'ясування та перевірки цих обставин виконання постанови про накладення адміністративного стягнення зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила це правопорушення [290]. Отже, відповідно до статті, граничного строку проведення такої перевірки законом не встановлено.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що граничного строку здійснення усіх дій, спрямованих на безпосереднє виконання постанови ст. 303, не визначено. Встановлення граничного строку давності є складним питанням, оскільки залежатиме від виду адміністративного стягнення. Так, оплатне вилучення або конфіскація предмета, що став знаряддям чи безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, не може мати строку давності виконання, бо володіння такими предметами з моменту винесення постанови є незаконним. Постанова про позбавлення спеціального права може виноситись на строк до трьох, а за окремі правопорушення – до десяти років.

Водночас як бути у випадку, коли постанову протягом тримісячного строку не звернено до виконання та не розпочато її реального виконання без об'єктивних на те причин. Виникає питання гарантування громадянину його прав.

На нашу думку, якщо пропущено встановлений у ч. 1 ст. 303 КУпАП строк звернення постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання і особа, стосовно якої її винесено, протягом року з дня набрання постановою чинності не вчинила нового адміністративного проступку, вважається, що до такої особи не було застосоване адміністративне стягнення. У випадку позбавлення спеціального права особа буде вважатись такою, щодо якої не було застосоване адміністративне стягнення, з моменту закінчення граничного строку позбавлення такого права, встановленого у санкції відповідної статті.

Крім нині чинних загальних строків давності виконання постанови у справі про адміністративний проступок, Законами України може бути встановлено й більш тривалі строки для виконання постанови (ч. 2 ст. 303 КУпАП). Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про виконавче провадження», державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії щодо виконання рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а щодо виконання рішення немайнового характеру – у двомісячний строк.

Питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішують органи (посадові особи), які винесли постанову (ст. 304 КУпАП). На нашу думку, таке спрощене формулювання є виправданим. Оскільки навіть у загальному описі питань, які вирішують під час виконання постанови, не можна відобразити усіх правових та життєвих ситуацій, які можуть скластися.

Контроль за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення також здійснюють органи (посадові особи), які винесли постанову, та інші органи державної влади в порядку, встановленому законом (ст. 305 КУ-

пАП). Він здійснюється за правильним та своєчасним її виконанням. Також встановлено, що дотримання вимог законодавства під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів та посадових осіб (ч. 4 ст. 7 КУпАП). Але форми та методи такого контролю законом не визначено, хоча вони, як являється, потребують процесуальної регламентації. Це необхідно для забезпечення прав громадян та можливості швидкого реагування в разі їх порушення під час виконання постанови.

Таким чином, безпосереднє виконання постанов у справах про адміністративні проступки полягає у діяльності спеціально визначених компетентних органів (посадових осіб) щодо реалізації адміністративних стягнень шляхом здійснення законних дій, які завдають покараному втрат і правообмежень у встановлених постановою межах [136, с. 216].

Подальший розвиток цього етапу завершальної стадії провадження у справах про адміністративні проступки знаходить своє відображення у нормах гл. гл. 26–33 КУпАП, де регламентовано порядок вчинення дій щодо виконання постанов про конкретні види стягнень. Зважаючи на межі дисертаційної роботи, ми проаналізуємо їх у наступних дослідженнях.

Зазначене вище свідчить, що нормативне регулювання стадії виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення потребує подальшого розвитку і вдосконалення, у зв'язку з чим необхідно прискорити роботу з підготовки та прийняття КУпАП, реалізувавши у ньому усі прогресивні розробки юридичної науки, присвячені дослідженню проблем виконання постанов у справах про адміністративні проступки.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного адміністративно-процесуального законодавства України та практики його реалізації, теоретичного осмислення низки наукових праць із зазначеної проблематики маємо підставу сформулювати низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання провадження у справах про адміністративні проступки.

Адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення конкретних індивідуальних справ. Водночас адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, які регламентують державно-владні, суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією їх адміністративно-процесуальної форми із застосуванням норм відповідних матеріальних галузей права.

Адміністративний процес характеризується певними ознаками:

- 1) він розглядається як встановлена процесуальними нормами права діяльність органів публічного управління, під час якої вирішуються конкретні індивідуальні справи;
- 2) ця процесуальна діяльність має загальнообов'язковий характер;
- 3) вона виражається у цілеспрямованій взаємопов'язаній системі дій, операцій з нормами права, результатом яких майже завжди є юридичні наслідки;
- 4) має складну внутрішню будову;
- 5) для неї характерна чітка внутрішня структура;
- 6) загалом цей процес – складне динамічне явище, яке розвивається у просторі та часі шляхом проходження нормативно-визначених стадій.

Адміністративний процес складається з публічно-правового, адміністративно-деліктного та адміністративно-судового процесів.

Публічно-правовий процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічних органів, яку вони здійснюють у межах своєї компетенції, що має правові наслідки. Він охоплює такі провадження, як: нормотворчі, реєстраційні, дозвільні, атестаційні, заохочувальні, контрольно-наглядові, з розгляду пропозицій та заяв тощо.

Адміністративно-деліктний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічних органів з розслідування, розгляду, вирішення та винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру. До нього входять провадження у справах про адміністративні проступки, дисциплінарне, виконавче, провадження з розгляду скарг.

Адміністративно-судовий процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність адміністративних судів з розгляду справ

адміністративної юрисдикції з вирішення адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин.

Адміністративно-деліктному процесу як процесуальному інституту притаманні такі ознаки:

- 1) має владний характер;
- 2) реалізовується суб'єктами адміністративно-деліктних відносин;
- 3) тяжіє до повної регламентації адміністративно-процесуальними нормами;
- 4) процесуальні дії фіксуються офіційними документами, які мають перехідний та підсумковий характер;
- 5) основним призначенням є вирішення справ адміністративно-деліктного характеру.

Адміністративно-деліктні провадження можна згрупувати за критеріями:

- 1) наявністю спору про право;
- 2) суб'єктом юрисдикції;
- 3) порядком здійснення процесуальних дій;
- 4) правовий статус правопорушника;
- 5) застосуванням заходів примусу.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення характеризується комплексом процесуальних дій, що утворюють певну сукупність адміністративно-процесуальних відносин, які мають зв'язок з відповідними матеріальними правовідносинами, зумовлюють необхідність встановлення та доказування усіх обставин справи, закріплення процесуальних результатів. Відносини всередині провадження є динамічними, їх рух зумовлюється наявністю стадій і строків.

Стадія як структурний елемент адміністративного провадження – це динамічна, відносно замкнута сукупність закріплених в адміністративно-правових нормах способів, методів, форм, що виражають або визначають обов'язкове здійснення процедурно-процесуальних вимог, які відображають просторово-часові особливості процесуальної діяльності та забезпечують логічно-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення зумовленого матеріальними нормами права, процесуального результату.

Стадія адміністративного провадження характеризується певними ознаками:

- 1) завданнями і функціями, притаманними конкретній стадії;
- 2) певним колом обставин, що безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії в іншу;
- 3) специфікою правового становища учасників процесу;
- 4) специфічністю здійснюваних операцій та характером юридичних наслідків;
- 5) особливостями закріплених у процесуальному документі матеріально-правових результатів.

Під час дослідження провадження у справах про адміністративні проступки як провадження адміністративно-деліктного процесу визначено такі стадії:

- 1) порушення та адміністративне розслідування у справі;
- 2) розгляду та винесення постанови (рішення) у справі;
- 3) перегляду постанови у справі про адміністративний проступок;
- 4) виконання рішення у справі.

Стадія порушення та адміністративне розслідування справи про адміністративний проступок – це система процесуальних дій, які проводять органи адміністративної юрисдикції для кваліфікації та фіксації протиправного діяння. Ця стадія поділяється на такі етапи:

1) попереднє адміністративне розслідування (дизнання): виявлення та припинення правопорушення, збір та фіксація доказів, опитування очевидців, встановлення свідків, доставляння підозрюваного;

2) розслідування: складання протоколу, відбирання пояснень, вилучення речей та документів, особистий огляд, медичне освідування, проведення експертизи, фіксація результатів розслідування у процесуальних документах;

3) передача справи за підвідомчістю для розгляду: формування матеріалів справи та виконання вимог діловодства щодо документообігу в органах публічної влади.

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:

1) 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;

2) розгляд справи: відкриття розгляду справи; оголошення протоколу про адміністративний проступок, заслуховування осіб, які беруть участь у справі; дослідження доказів та вирішення клопотань;

3) винесення рішення у справі: винесення однієї з передбачених постанов; внесення пропозицій щодо ліквідації причин та умов правопорушення; доведення рішення до відома суб'єктів провадження; повідомлення адміністрації, громадської організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника.

Стадія перегляду постанови у справі про адміністративний проступок – це система процесуальних дій, спрямованих на забезпечення законності дотримання прав та законних інтересів суб'єктів провадження, перевірки обґрунтованості та правильності прийнятого рішення. Вона складається з етапів:

1) оскарження постанови у справі;

2) опротестування постанови у справі;

3) перевірка законності постанови,

4) винесення рішення про перегляд; апеляційне оскарження, опротестування; реалізація рішення.

Право на оскарження може реалізовуватися у такій послідовності: оскарження постанови органу (посадової особи), що виніс постанову, у вищий орган або суд; оскарження рішення вищого органу (посадової особи), що прийняв рі-

шення щодо скарги до суду; звернення з апеляційною скаргою на постанову судді у справі про адміністративний проступок; звернення з апеляційною скаргою на рішення суду щодо скарги, протесту.

Стадія виконання постанови у справі про адміністративний проступок – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на практичну реалізацію заходу покарання, призначеного правопорушнику за вчинення відповідного протиправного діяння. Ця стадія поділяється на 3 етапи:

1) звернення постанови до виконання: прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання безпосереднім виконавцем, вирішення питань, пов'язаних з виконанням постанови;

2) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій відповідно до виду накладеного адміністративного стягнення; контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови.

Аналіз чинного законодавства, яким врегульовано стадії провадження у справах про адміністративні проступки, дає змогу запропонувати такі зміни та доповнення, а саме доповнити КУпАП:

– ст. \*\*\* «Зміст провадження у справах про адміністративні проступки», закріпивши нормативно у ній дефініцію цього провадження;

– ст. \*\*\* «Порушення справи про адміністративний проступок», у якій передбачити підстави для порушення справи;

– ст. \*\*\* «Доручення та запити у справі про адміністративні правопорушення», у якій вказати на доцільність витребування необхідних доказів, інших додаткових матеріалів;

– ст. \*\*\* «Компетенція уповноваженої посадової особи щодо прийняття рішення за результатами підготовки справи до розгляду», в якій чітко регламентувати варіанти рішень, що приймаються;

– ст. \*\*\* «Роз'яснення правопорушнику порядку та умов виконання постанови про притягнення до адміністративної відповідальності», в якій встановити обов'язок роз'яснення правопорушнику порядку та умов виконання постанови, про що робити відповідну відмітку у матеріалах справи.

Основні положення, висновки й рекомендації, викладені у монографії, можуть бути використані у науково-дослідницькій діяльності – для подальшої розробки проблематики вдосконалення адміністративно-правового регулювання структури провадження у справах про адміністративні проступки; у правотворчості – під час розробки змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема Кодексу про адміністративні проступки; у навчальному процесі – під час підготовки лекцій та проведення занять з курсів «Адміністративний процес», «Адміністративне право України», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» тощо; у правозастосовній діяльності – застосування одержаних результатів дозволить поліпшити практичну діяльність публічних органів управління, на які покладено функції розгляду справ про адміністративні проступки з метою забезпечення її максимальної ефективності.



## ДОДАТКИ

### Додаток А

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ за 2001–2010 роки  
Аналітично-статистичний збірник Департаменту інформаційних технологій  
МВС України

Дані про кількість складених протоколів про адміністративні проступки		
№ з/п	За період	Усього складено протоколів
1.	2001 р.	5329223
2.	2002 р.	6041878
3.	2003 р.	6252228
4.	2004 р.	5994357
5.	2005 р.	6073766;
6.	2006 р.	7238770
7.	2007 р.	9401000
8.	2008 р.	9874900
9.	2009 р.	6937450
10.	2010 р.	9576786

## Судова статистика Верховного Суду України

Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2006–2010 роках щодо застосування ст. 22 Кодексу України про адміністративну відповідальність

№ з/п	Період	звільнили від адміністративної відповідальності за малозначністю вчиненого правопорушення з усним зауваженням на адресу правопорушника щодо недопустимості протиправних діянь	Співвідношення з кількістю розглянутих справ
1	2006 р.	92,5 тис.	1,9%
2	2007 р.	103,2 тис.	1,8%
3	2008 р.	92,2 тис.	1,6%
4	2009 р.	78,8 тис.	5,2%
5	2010 р.	82,5 тис.	5,4%

## Анкета для співробітників підрозділів громадської безпеки МВС України

Було опитано 278 співробітників ОВС, з яких 92 – інспектори патрульної служби, 94 – дільничні інспектори міліції, 54 – інспектори відділу громадської безпеки.

Запитання і варіанти відповідей	Кількість осіб	Відсоток %
1. Стаж роботи в службі громадської безпеки ОВС України:		
а) до 5 років	112	40%
б) 5 – 10 років	92	33%
в) більше 10 років	76	27%
2. Ви працюєте на посаді?		
а) міліціонера ПС	92	35%
б) інспектора ВГБ	54	18%
в) дільничного інспектора міліції	94	32%
3. Як Ви вважаєте, чи є застарілою система адміністративно-процесуального законодавства, зокрема процесуальна частина КУпАП?		
а) так	203	58%
б) ні	87	25%
в) не можу визначитись	10	3%
г) Ваш варіант відповіді	25	7%
4. Як Ви вважаєте, що система адміністративно-деліктного законодавства відповідає сучасним демократичним стандартам, зокрема процесуальна частина КУпАП?		
а) так	190	68%
б) ні	78	28%
в) не можу визначитись	47	17%
г) Ваш варіант відповіді	36	13%
5. Як Ви вважаєте, чи доцільно у процесуальній частині КУпАП нормативно закріпити визначення «провадження у справах про адміністративні проступки»?		
а) так	204	68%
б) ні	57	19%
в) не можу визначитися	12	4%
г) Ваш варіант відповіді	27	9%
6. Чи позитивно вплине на стан адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС законодавче закріплення переліку підстав для порушення справи про адміністративний проступок ?		

а) так	175	67%
б) ні	44	17%
в) не можу визначитися	18	7%
г) Ваш варіант відповіді	22	9%
7. На Вашу думку, чи слід у процесуальній частині КУпАП передбачити окремою статтею можливість посадової особи, у провадженні якої перебуває справа, видавати доручення чи запити, обов'язкові до виконання адресатом?		
а) так	243	76%
б) ні	28	9%
в) не можу визначитися	26	8%
г) Ваш варіант відповіді	23	7%

Сума відповідей у процентному виразі може перевищувати 100%, оскільки респонденти могли вибирати кілька відповідей.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
3. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дис. на соиск. уч. степени к.ю.н. / С.Н. Махина. – Воронеж, 1998. – 220 с.
4. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
5. Котюрин С.И. О понятии административного процесса / С.И. Котюрин // Сб. ст. адъюнктов и соискателей Высшей школы МООП СССР. – М. Высшая школа МООП СССР, 1966. – С. 3–8.
6. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А.А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 9–15.
7. Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка (по материалам практической деятельности органов милиции УССР): автореф. дис. на соиск. уч. степени к.ю.н. спец. 12.00.07 / А.В. Самойленко. – К., 1971. – 20 с.
8. Габричидзе Б.Н., Административное право: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: ТК Велби, 2002. – 480 с.
9. Хомякова Г.П. Обсуждение проблем административного процесса в СССР / Г.П. Хомякова // Советское государство и право. – 1963. – № 1. – С. 130–131.
10. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
11. Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» / О.В. Иванов // Труды Иркутского гос. университета. – Т. XXXIX. Сер. юрид. – Вып. 7. – Ч. 2. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 1965. – 321 с.
12. Якуба О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. – М.: Юрид. лит., 1972. – 152 с.
13. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1968. – 142 с.
14. Сорокин В.Д. Вопросы теории административно-процессуального права: автореф. дис. на соиск. уч. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.Д. Сорокин. – Л., 1968. – 30 с.
15. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Часть общая / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. – 301 с.

16. Петров Г.И. О кодификации советского административного права / Г.И. Петров // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 27–34.
17. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 3–18.
18. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Бек, 1997. – 368 с.
19. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.Ж. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 1997. – 672 с.
20. Адушкин Ю.С. К вопросу о структуре административного процесса / Ю.С. Адушкин // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР. – Ярославль, 1977. – С. 64–68.
21. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / под. ред. В.М. Горшенева. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.
22. Розенфельд В.Г. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учеб. пособие / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1993. – 167 с.
23. Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособие / Д.М. Овсянко; под ред. проф. Г.А. Туманова. – М.: Юристь, 1997. – 448 с.
24. Пешков А.Б. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений: учеб. пособие / А.Б. Пешков. – Иркутск, 1974. – 180 с.
25. Хангельдыев Б.Б. О систематизации советского административного законодательства / Б.Б. Хангельдыев. // Сборник трудов ученых Свердловского юрид. института. – 1964. – Вып. 2. – С. 82–85.
26. Застрожная О.К. Советский административный процесс: учеб. пособие / О.К. Застрожная. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 100 с.
27. Застрожная О.К. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / О.К. Засторожная; под общей ред. И.А. Галагана. – Воронеж.: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 206 с.
28. Застрожная О.К. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / О.К. Засторожная. – М.: Юрид. лит., 1978. – 266 с.
29. Додин Е.В. Сборник научных трудов / Е.В. Додин. – Т. II. – Одесса: Полиграф, 2007. – 408 с.
30. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления / Е.В. Додин. – Киев – Одесса: Вища школа, 1976. – 125 с.
31. Додин Е.В. Доказательства в советском административном процессе / Е.В. Додин. – М.: Юрид. лит., 1973. – 191 с.
32. Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / М.М. Тищенко. – Х., 1999. – 24 с.

33. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
34. Бандурка А.М. Административный процесс: учебник / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 336 с.
35. Правоведение: учебник / [С.Э. Демский, В.С. Ковальский, А.Н. Колодий и др.] ; под. ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юринком Интер, 2002. – 752 с.
36. Административное право Украины: учебник / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
37. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.Т.Комзюк. – Х., 2002. – 408 с.
38. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О.В. Кузьменко. – Львів: Атлас, 2004. – 232 с.
39. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин // А.О.Seliwanow *Verwaltungsprozess in der Ukraine : Realitat und Perspektiven fur die Entwicklung der Rechtsdoktrinen.*– К.: Ін Юре, 2000. – 68 с.
40. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
41. Діхтієвський П.В. Основні риси адміністративно-правового регулювання у сфері виконавчої влади: колективна монографія; за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – С. 157-163.
42. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: Університетська книга, 2006. – 367 с.
43. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В.Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.
44. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. – Пермь: Пермский гос. университет им. А.М.Горького, 1969. – 344 с.
45. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
46. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2001. – 304 с.
47. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посібник / В.Г. Перепелюк. – 2-ге вид. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 368 с.
48. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
49. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

50. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: монографія / В.С. Стефанюк. – Х.: Консум, 2003. – 464 с.
51. Делин А.А. Понятие административного процесса и Административно-процессуального кодекса РФ / А.А. Делин // Вестник Московского университета. – 1998. – № 4 (Серия «Право»). – С. 18–33.
52. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
53. Дмитриев Ю.А. Административное право: учебник / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – М.: Эксмо, 2005. – 1008 с.
54. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
55. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
56. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.
57. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.02.1999 р. № 145 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 6. – С. 18.
58. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ президента України від 03.10.1992 р. № 493/92 // Збірник указів Президента України. – 1992. – № 4.
59. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та введення в дію: Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 // Офіційний вісник України – 1997 р., № 24, С. 11
60. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – С. 123. – Ст. 27.
61. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р. № 1440 // Офіційний вісник України. – 2001.– № 44. – С. 214. – Ст. 1983.
62. Про затвердження Порядку проведення атестації посадових осіб митної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. №1984 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – С. 142. – Ст. 2401.
63. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
64. Інструкція про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови), пов'язані з розробкою виготовленням, ввозом, вивозом,



реалізацією і використанням засобів криптографічного захисту інформації, а також із наданням послуг щодо криптографічного захисту інформації, і контроль за їх дотриманням // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – Ст. 1776.

65. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – С. 31. – Ст. 2429.

66. Про адвокатуру: Закон України від 19.12.1992 р. № 2887-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62.

67. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

68. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. №1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

69. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. №2365-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – С. 93. – Ст. 728.

70. Положення про порядок легалізації об'єднань громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 р. № 140: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

71. Про затвердження Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок: Постанова Кабінету Міністрів України, Правила від 07.09.1998 р. № 1388 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 36. – С. 6.

72. Про затвердження Інструкції про проведення огляду транспортних засобів та їх реєстраційних документів під час реєстрації, перереєстрації і зняття з обліку: Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Інструкція від 10.11.2005 р. № 987. Зареєстровано: Мін'юст України від 24.11.2005 р. № 1424/11704: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

73. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15.05.2003р. №755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172.

74. Про затвердження Порядку проведення державного технічного огляду колісних транспортних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. № 606 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

75. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

76. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

77. Митний кодекс України від 11.07.2002 № 92-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 38-39, Ст. 288.

78. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження: Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 р. № 2503–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

79. Про затвердження Порядку оформлення, видачі, повернення, зберігання і знищення дипломатичних та службових паспортів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1873 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – С. 3.

80. Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21.12.2004 р. № 1603. Зареєстровано: Мін'юст України від 20.01.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – С. 163. – Ст. 241.

81. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 р. № 2163–ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.

82. Про приватизаційні папери: Закон України від 06.03.1992р. №2173–ХІІ. // ВВР України. – 1992.– № 24.– Ст. 352.

83. Про приватизацію державного житлового фонду: Закон України від 19.06.1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.

84. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

85. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

86. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

87. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 р. № 1549–ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.

88. Про Комісію державних нагород та геральдики: Указ Президента України. Положення від 11.04.2000 р. № 583/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 19. – С. 22. – Ст. 776.

89. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 02.11.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 47. – С. 11. – Ст. 3095.

90. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

91. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

92. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.10.2004 р. № 1177. Зареєстровано: Мін'юст України від 26.10.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 43. – С. 93. – Ст. 2853.

93. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073–X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.
94. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
95. Кодекс Законів про працю України від 10.12.1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – С. 375.
96. Про Дисциплінарний статут митної служби України: Закон України від 06.09.2005 р. № 2805–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 42. – С. 1841. – Ст. 467.
97. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 197.
98. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
99. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24.04.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 243.
100. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – С. 1358. – Ст. 446.
101. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. университета, 1999. – 230 с.
102. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.02. / И.В. Панова. – Екатеринбург, 2000. – 450 с.
103. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб, 2002. – 474 с.
104. Хоманева Н.Ю. Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения») / Н.Ю. Хоманева // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 6.
105. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
106. Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристь, 2002. – 697 с.
107. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
108. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
109. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П.И. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 23–24.

110. Тищенко Н.М. О структуре и содержании административного процесса // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти / Н.М. Тищенко. – Воронеж, 1996. – С. 114–122.
111. Авер'янов В.Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості, тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 39–43.
112. Кузьменко О.В. Структура юридичного процесу / О.В. Кузьменко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 89–93.
113. Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2000. – 728 с.
114. Юсупов В.А. Актуальные проблемы административного права России / В.А. Юсупов // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 82–83.
115. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М.Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 18–23.
116. Бахрах Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: пособие для слушателей народных университетов / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М.: Знание, 1989. – 96 с.
117. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права / А.П. Шергин // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – С. 52–65.
118. Український радянський енциклопедичний словник. – К., 1967. – 580 с.
119. История государства и права. – Т. 1. – М., 1949. – 300 с.
120. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктна законотворчість: поняття і функції / В.К. Колпаков // Право України. – 2002. – № 6. – С. 25–31.
121. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів: ЛІВС при НАВСУ, 1995. – 312 с.
122. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (Основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 450 с.
123. Колпаков В.К. Проблеми детермінації адміністративно-деліктного права як самостійної юридичної галузі / В.К. Колпаков // Проблеми права на зламі тисячоліть: матеріали міжнародної наукової конференції. – Дніпропетровськ: ІМА-прес, 2001. – С. 431–434.
124. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В.К. Колпаков // Право України. – 2002. – № 4. – С. 17–21.
125. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія / Д.М. Лук'янець. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
126. Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб: монографія / А.В. Матіос. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
127. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К.: Вища школа, 1979. – 230 с.

128. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж, Изд-во Воронежского ун-та. – 1990. – 207 с.
129. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация / В.А. Лория. – Тбилиси: Изд-во Тбил. ун-та, 1986. – 281 с.
130. Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М., 1985. – 160 с.
131. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А.Б. Зеленцов // Правоведение. – 2000. – № 1. – С.
132. Круглов В.А. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика: монография / В.А. Круглов. – Мн.: Изд-во МИУ, 2006. – 340 с.
133. Круглов В.А. Административно-деликтный процес : учеб. пособие / В.А. Круглов, Л.Л. Попов. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005. – 336 с.
134. Дихтиевский П.В. Методологические предпосылки формирования современного административно-деликтного законодательства в сфере обеспечения личной безопасности // Вестник Поморского университета. – 2004. – № 2. – С. 85–93.
135. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К., 1999. – 736 с.
136. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібн. / В.К.Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
137. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л.В. Коваль. – 3-є видання. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
138. Ключніченко А. П. Радянське адміністративне право. Частина загальна: спеціалізований курс лекцій. – К.: НДіРВВ КВШ МВС СРСР. – 1975. – 264 с.
139. Бахрах Д.Н. Дисциплинарное принуждение / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1985. – № 3. – С. 21–37.
140. Жерлицын Б.И. Особенности дисциплинарного производства по советскому законодательству: Материалы IX конференции молодых ученых / Б.И. Жерлицын // – Минск, 1965. – С. 24–32.
141. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве / В.М. Манохин. – М.: Юрид. лит., 1970. – 206 с.
142. Манохин В.М. Органы советского государственного управления (вопросы формирования) / В.М. Манохин. – Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 1962. – 163 с.
143. Манохин В.М. Хозяйственное обслуживание организаций и граждан (организационно-правовые вопросы) / В.М. Манохин. – М.: Юрид. лит., 1975. – 222 с.
144. Семенов В.М. Специфические отраслевые принципы советского гражданского процессуального права: сборник ученых трудов / В.М. Семенов. – Вып. 2. – Свердловск, 1964. – 347 с.
145. Лория В.А. Проблемы кодификации административно-процессуального права: автореф. дис. на соиск. уч. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / В.А. Лория. – К: АН УССР Ин-т государства и права, 1976. – 55 с.

146. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М.: Юрид. лит., 1976. – 184 с.
147. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю.С. Адушкин. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1986. – 128 с.
148. Адушкин Ю.С. Теоретические вопросы дисциплинарного производства (административно-процессуальный аспект): автореф. дис. на соиск. уч. степени к.ю.н.: спец. 12.00.02 / Ю.С.Адушкин. – Одесса, 1979. – 14 с.
149. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – С. 1062. – Ст. 245.
150. Про затвердження дисциплінарного статуту прокуратури: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1796–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
151. Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затв. Постановою Верховної Ради України від 23.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 193.
152. Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Ст. 52.
153. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 95 // Бринцев В.Д. Адміністративне судочинство / В.Д. Бринцев. – Х., 2002. – С. 326–329.
154. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.
155. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
156. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. – 589 с.
157. Новіков В.В. Адміністративне право України / В.В. Новіков, Л.Г. Чистоклетов, М.П. Федоров, О.І. Остапенко. – Львів, 1999. – 320 с.
158. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навч.-метод. посібн. – Вид. 2-е перероб. і доп. / С.В. Ківалов, А.Г. Біла. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – 312 с.
159. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І.О. Картузова. – Одеса, 1999. – 20 с.
160. Кузьменко О.В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві / О.В. Кузьменко // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: збірник / гол. ред. В.Л. Ортинський. – Львів, 2003 – Вип. 2. – 328 с.
161. Синявська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в Органах внутрішніх справ (організаційно-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ю. Синявська. – Х., 2001. – 10 с.
162. Советское административное право. Общая и Особенная части / Авт. кол.: А.П. Алехин, П.Т. Василенков, В.Т. Квиткин и др.; под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юрид. лит., 1973. – 624 с.

163. Коренев А.П. Кодификация советского административного права / А.П. Коренев. – М., 1970. – 198 с.
164. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н.М. Тищенко. – Х., 1998. – 266 с.
165. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – С. 39.
166. Картузова І.О. Відповідальність державного службовця в відповідності з Законом України «Про боротьбу з корупцією» / І.О. Картузова // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 42–47.
167. Тюрін С.С. Дисциплінарна відповідальність військовослужбовців ЗСУ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.С. Тюрін. – Х., 2002. – 20 с.
168. Про затвердження Інструкції про проведення виконавчих дій: Наказ Міністерства юстиції України № 74/5 від 15.12.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 51. – С. 102. – Ст.
169. Штефан М.Й. Цивільний процес: підручник для юрид. спеціальностей вищих закладів освіти. – Вид. 2-е перероб і доп. / М.Й. Штефан. – К.: Ін-Юре, 2001. – 696 с.
170. Штефан М.Й. Цивільний процес: підручник для юрид. спеціальностей вищих закладів освіти. – К.: Ін-Юре, 1997. – 608 с.
171. Баранкова В.В. Виконання судових рішень / В.В. Баранкова // Цивільне процесуальне право України / За ред. В.В. Комарова. – Х.: Право, 1999. – 592 с.
172. Юков М.К. Самостоятельность норм, регулирующих исполнительное производство / М.К. Юков // Проблемы совершенствования Гражданского процессуального кодекса РСФСР: науч. труды Свердловск. юрид. института. – Свердловск., 1975. – Вып. 40. – С. 91–97.
173. Шерстюк В.М. О месте норм исполнительного производства в системе права Российской Федерации / В.М. Шерстюк // Вестник МГУ. Серия Право. – 1995. – № 1. – С. 12–18.
174. Білоусов Ю. Цивільне виконавче право як самостійна галузь права / Ю. Білоусов // Закон і Бізнес. – 2001, 3–9 лют. – С. 3.
175. Цивільний процесуальний кодекс України, затверджений Законом України від 18.03.2004 № 1618-IV// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
176. Гурвич М. Решение советского суда в искомом производстве / М. Гурвич. – М.: Юрид. лит., 1955. – 128 с.
177. Арбитражный процесс: учебник для юридических вузов / Под ред. М.К. Треушникова и В.М. Шерстюка. – М.: Городец, 2000. – 479 с.
178. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.07 / С.В. Щербак. – Х., 2002. – 20 с.

179. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / В.Д. Сорокин. – СПб., 2004. – 540 с.
180. Сорокин В.Д. Избранные труды / В.Д. Сорокин; предисл. Д.Н. Бахрах; В.В. Денисенко. – СПб., 2005. – 1086 с.
181. Миронюк Р. Виконавче провадження у справах про адміністративні правопорушення: окремі питання / Р. Миронюк // Право України. – 2001. – № 1. – С. 81–84.
182. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Щербак. – К., 2002. – 217 с.
183. Пособие по исполнительному производству для судебных приставов-исполнителей: учебное пособие / под ред. И.В. Решетниковой. – М.: Статут, 2000. – 304 с.
184. Штефан М.Й. Виконання судових рішень: навч. посібн. / М.Й. Штефан, М.П. Омельченко, С.М. Штефан. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.
185. Советское административное право: учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М. 1986. – 400 с.
186. Административное право. Общая и особенная части: учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с..
187. Прилуцкий В.А. Административные комиссии – юрисдикционные органы исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов: автореф. дис. на соиск. уч. степени к.ю.н.: спец. 12.00.07 / В.А. Прилуцкий. – Одесса, 1978. – 17с.
188. Галаган И.А. Административная ответственность (материальное право) / И.А. Галаган. – Воронеж, 1988. – 184 с.
189. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
190. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): учебное пособие / А.С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2001. – 288 с.
191. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність / С.В. Ващенко, Г.В. Поліщук. – Запоріжжя, 2001. – 142 с.
192. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / С.Т. Гончарук. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 78 с.
193. Колпаков В.К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми / В.К. Колпаков // Право України. – 2004. – № 2. – С. 85–89.
194. Финочко Ф.Д. Административный процесс / Ф.Д. Финочко // Советское административное право: учебник / под ред. Р.С. Павловского. – К., 1986. – С. 205–227.
195. Кузмечова Г.А. Административная ответственность: учеб. пособие / Г.А. Кузмечова, Л.А. Калинина. – М., 2000. – 464 с.
196. Кодекс України про адміністративні правопорушення з постатейними матеріалами: Станом на 1 січня 2001 р. / Відп. ред. Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 1008 с.



197. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – 781 с.
198. Бенедик. И.В. Стадии юридического процесса: общетеоретическое исследование : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.01 / И.В. Бенедик. – Х., 1984. – 23 с.
199. Жорин Н.В. Предварительное следствие / Н.В. Жорин, Ф.Н. Фаткуллин. – М., 1975. – С. 33–40.
200. Советский гражданский процесс / Под ред. М.А. Гуревича. – М., 1975. – С. 9.
201. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс / С.Н. Абрамов. – М., 1952. – С. 17.
202. Советский гражданский процесс / Под ред. К.И. Комисарова, В.М. Семенова. – М., 1978. с. 15
203. Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел / Ю.К. Осипов. – Свердловск, 1973. – С. 77.
204. Советский уголовный процесс / под ред. М.А. Чельцова. – С. 75..
205. Советский уголовный процесс / под ред. Б.А. Викторова и В.Е. Чугунова. М., 1973, с. 43.
206. Теория юридического процесса / Бенедик И.В., Горшенев В.М., Крупин В.Г., Мельников Ю.И., и др.; под общ. ред. В.М. Горшенева. – Х.: Вища шк., Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. – 192 с.
207. Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. А.С. Дуганец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь». – 2008. – 364 с.
208. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления / В.А. Юсупов. – М.: Юр. лит., 1979. – 136 с.
209. Агапов А.Б. Административное право: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Агапов. – М.: «Дашков и К°», 2005. – 984 с.
210. Короткий тлумачний словник української мови / [укладн. Л. Гумецька]. – К., 1978. – 296 с.
211. Новий тлумачний словник української мови / [укладн. В. Яременко, О. Сліпушко] . – К., 2001. – 4 том. – 368 с.
212. Словник іншомовних слів / [укладн. Мельничук М.Г]. – К.: АН УРСР, 1975. – Т. 1. – 775 с.
213. Философия: энциклопедический словарь. – М., 2000. – 576 с.
214. Социологический энциклопедический словарь / [ред. Осипов Г.В]. – М., 1998. – 488 с.
215. Юридичний словник / [ред.-упорядн. Б.М. Бабій, В.М. Корецький]. – К., 1974. – 738 с.
216. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення / Л.В. Коваль. – К., 1970. – 100 с.
217. Слизенгер Э. Рациональная организация и механизация управленческого труда / Э. Слизенгер. – М., 1966. – С. 73.

218. Осипов Ю.К. Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права. – Проблемы применения норм гражданского процессуального права. М., 1976. вып. 48, с. 29.
219. Процессуальное право: Энциклопедический словарь. – М.: Норма, 2003. – 608 с.
220. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М.: Юрид. лит., 1991. – 143 с.
221. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії: монографія / Н.М. Оніщенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 352 с.
222. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 1996.
223. Административное право / под ред. Г.А. Туманова. – М., 1999. – 448 с.
224. Ведерников Ю.А. Адміністративне право України: навч. посібн. / Ю.А. Ведерников, В.К. Шкарлупа. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
225. Теорія держави і права: навч. посібн. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К., 2002. – 368 с.
226. Столбовий В.М. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів / В.М. Столбовий. – К.: КНТ, 2009. – 150 с.
227. Артюкин Н.Е. Содержание и форма / Н.Е. Артюкин. – М., 1955. – С. 4.
228. Диалектический материализм / под ред. А.П. Шептулина. – М., 1975. – 248 с.
229. Кодекс адміністративного судочинства України. Науково-практичний коментар. – Х., 2005. – 552 с.
230. Дугенец А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.С. Дугенец. – М., 1995. – 29 с.
231. Баб'як А. Строки за проектом Кодексу України про адміністративні проступки / А. Баб'як // Право України. – 2004. – № 1. – С. 98–102.
232. Зеленецкий В.С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе / В.С. Зеленецкий. – Х.: Вища школа, 1979. – 144 с.
233. Безлепкин Б.Т. Иерархия целей и задач в уголовном процессе / Б.Т. Безлепкин, В.Т. Томин // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль, 1976. – С. 138–140.
234. Грищенко В.М. Цель как форма опережающего отражения действительности / В.М. грищенко // Ученые записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Философия. Вып. 15. – Ленинград, 1974. – С. 115.
235. Новий тлумачний словник української мови / [укладн. В. Яременко, О. Сліпушко]. – К., 2001. – 1 том. – 903 с.
236. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте / А.П. Алехин. – М.: Юрид. лит., 1967. – 112 с.

237. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г.П. Бондаренко. – Львів: Вища шк., 1975. – 175 с.
238. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 142 с.
239. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія / І.Л. Бородін. – К.: Алерта, 2007. – 184 с.
240. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие / А.И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2004. – 272 с.
241. Адміністративне право: навч. посібн. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
242. Адміністративна діяльність: навч. посібн. для студ. вищ. навч. закл. / М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Каляянов та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.
243. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность / М.С. Студеникина. – М., – 1990, – 128 с.
244. Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика / отв. ред. – д.ю.н., проф. А.С. Дегенец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь». – 2008. – 364 с. – (Серия «Безопасность»; вып. 2).
245. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
246. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
247. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с. – Бібліогр.: с. 479–526.
248. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник / А.Б. Агапов. – М.: Статут, 2000. – 251 с.
249. Демський, Е.Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посібн. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
250. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.
251. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): учебное пособие / А.С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2003. – 288 с.
252. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.
253. Каляянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины: учебное пособие / Д.П. Каляянов. – Одесса: АО БАХВА, 2000. – 128 с.
254. Кодекс Украины про административные правонарушения. Научно-практический комментарий. – Изд. 3-е. – Х.: Одиссей, 2002. – 1040 с.
255. Голосніченко І. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки / І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова // Право України. – 2002. – № 2. – С. 26–30.

256. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979.— 144 с.
257. Шергин А.П. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / А.П. Шергин, В.Ф. Фефилова, А.А. Михайлов и др. – М.: Юрид. лит-ра, 1985. – 198 с.
258. Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий. – Х., 2002. – 1040 с.
259. Голосніченко І. «Попередні адміністративні розслідування, як стадія провадження в справах про адміністративні проступки / І. Голосніченко та ін. // Право України. – 2002. – № 2. – С. 27–37.
260. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. – 210 с.
261. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во НУВС, 2002. – 336 с.
262. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 2: Д–Й. – К.: Укр. енцикл., 1999. – 744 с.
263. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
264. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия. – Изд. 5–е, доп. и перераб. / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2005. – 972 с.
265. Громов В.И. Дознание и предварительное следствие. Методика расследования преступлений: Осмотр места преступления: (Сб. науч. тр.) / В.И. Громов. – М.: ЛексЭст, 2003. – 544 с.
266. Кримінально-процесуальний кодекс України. – К.: Атіка, 2001. – 208 с.
267. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
268. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь: Укр. фін.-економ. Ін-т ДПА України, 1998. – 108 с.
269. Лихачов С.В. Адміністративний процес: поняття, особливості, сучасні тенденції / С.В. Лихачов // Вісник Запорізького інституту. – 2001. – № 2. – С 119–127.
270. Про ратифікацію конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., з урахуванням протоколів № 1, 2, 4, 7 і 11 до конвенції: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
271. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес / В.Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.
272. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібн. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

273. Додин Е.В. Исполнение постановлений о наложении административных взысканий: учебное пособие / Е.В. Додин. – Одесса: АО «БАХВА», 1999. – 68 с.
274. Агапов А.Б. Учебник административного права / А.Б. Агапов. – М.: Городец, 1999. – 558 с.
275. Джагупов Г.В. Діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.07 / Г.В. Джагупов. – Х., 2002. – 20 с.
276. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Література ЛТД, 2001. – 336 с.
277. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року // Голос України. – 1991.
278. Колпаков В.К. Теоретичний вимір законодавчого регулювання порушення справи про адміністративний проступок / В.К. Колпаков // Право України. – 2005. – № 2. – С. 10–14.
279. Голосніченко І.П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення / І.П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 7. – С. 73–77.
280. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. А.П. Гудяева, Л.Л. Попова. – М.: Экзамен, 2005. – 864 с.
281. Научно-практическое пособие по применению КоАП РФ / под ред. П.П. Серкова. – М.: Норма, 2006. – 896 с.
282. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно–правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наук. думка, 2007. – 587 с.
283. Адміністративне судочинство в Україні: книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект) (Серія «Реформа судів України»). – Х.: Консул, 2003. – 332 с.
284. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.Ю. Шильник. – Х., 2004. – 197 с.
285. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративно-процесуального права: монографія / О.В. Кузьменко. – Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
286. Голосніченко І.П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення // Право України. – 2003. – № 7. – С. 73–77.
287. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС: Наказ МВС України від 27.03.2009 р. № 111. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 червня 2009 р. за № 576/16592// [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua>.

288. Інструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26.02.2009 р. № 77. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 24 квітня 2009 р. за № 374/16390 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 34. – С. 133. – Ст. 1193.

289. Про затвердження Інструкції про виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2009 р. № 400/666. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 6.10. 2009 р. за № 931/16947 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79. – С. 84. – Ст. 2696.

290. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24.09.2008 № 586–VI / Відомості Верховної Ради України від 13.03.2009 р., № 10, / № 10–11 /, стор. 362, стаття 137.

291. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М.: «ЮНВЕРС», 2002. – 272 с.

292. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: пособие для слушателей народных университетов / Д.Н. Бахрах, Э. Ренов. – М.: Знание, 1989. – 96 с.

293. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1999. – 368 с.

294. Бандурка А.М. Административный процесс: учебник / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х.: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.

295. Голосніченко І.П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення // Право України. – 2003. – № 7. – С. 73–77.

296. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н.: спец. 12.00.07 / О.В. Терещук – О., 2000. – 20 с.

297. Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

298. Стахурський М.Ф. Питання реформування адміністративного процесу в Україні: дис на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.07 / М.Ф. Стахурський. – К., 2002. – 206 с.

299. Про міліцію: Закон України від 20.12.90 № // ВВР України. – 1991. – № 4.

300. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661–IV // ВВР України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

301. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229–XII // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

302. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. № 509–ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

303. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 р. № 3099–ІІІ // ВВР України. – 2002. – № 32.

304. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду Закон України від 1 грудня 1994 року N 266/94-ВР / Відомості Верховної Ради України від 03.01.1995 р. – № 1. – Ст. 1

305. Баб'як А.В. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження: монографія / А.В. Баб'як. – Львів: ЛьвДУВС, ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2006. – 192 с.

306. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина) / Л.В. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

307. Битяк Ю.П. Производство по делам об административных правонарушениях // Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. учебник для студентов высш. учебн. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – С. 222–240.

308. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.

309. Хорощак Н.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / Н.В. Хорощак // Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2 т.: Т. 1: Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 515–530.

310. Кузьмичева Г.А. Административная ответственность: учебное пособие / Г.А. Кузьмичева, Л.А. Калинина. – М.: Юриспруденция, 2000. – 464 с.

311. Панов І.О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І.О. Панов. – Х., 2005. – 232 с.

312. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л.С. Анохіна. – Х., 2001. – 183.

313. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ за 2001–2010 роки: Аналітично-статистичний збірник Департаменту інформаційних технологій МВС України. – К., 2002–2010 рр..

314. Про стан адміністративно-правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ України у 2006 році: № 3315/Гш від 4 лютого 2007 р.; Про стан застосування адміністративного законодавства органами внутрішніх справ України у 2007 році: № 2396/Вр від 17 лютого 2008 р.; Про стан адміністративно-штрафної практики в органах внутрішніх справ України за 2008 рік: № 19–312 від 01 грудня 2009 р.; Про стан адміністративно-штрафної практики в органах внутрішніх справ України за 2009 рік: № 19–312 від 01 грудня 2010 р.; Про стан адміністративно-штрафної практики в органах внутрішніх справ України за 2010 рік: № 19–312 від 01 грудня 2011 р.

- 315 Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень. – Львів: Львівський ін-т внутр. справ при Національній академії внутрішніх справ, 2000. – 173 с.
316. Джагупов Г.В. Сучасні питання застосування штрафу на місці / Г.В. Джагупов, Н.Е. Милорадова // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 22. – С. 99–103.
317. Додин Е.В. Доказывание в административно–юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: учебное пособие / Е.В. Додин. – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1985. – 100 с.
318. Дихтиевский П.В. Убеждение в административной деятельности милиции: учебное пособие. – Вологда: ВИПЭ Минюста России, 2000. – 93 с.
319. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. – Киев – Одесса: Вища школа, 1976. – 125с.
320. Васильев Ф.П. Процессуальность административной ответственности / Ф.П. Васильев. – М: ЮНИТИ – ДАНА, 2001. – 247 с.
321. Про судову експертизу: Закон України від 25 лютого 1994 року № 4038-ХІІ. // Відомості Верховної Ради України від 12.07.1994 р., № 28, Ст. 232
322. Голосніченко І.П. Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: навчальний посібник / за заг. ред. доктора юрид. наук, професора І.П. Голосніченка. – К., 2003. – 256 с.
323. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 11 червня 2009 року № 1508–VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – С. 31.
324. Остапенко О.І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посібн. / О.І. Остапенко. – Львів: ЛьвДУВС, 2009. – 213 с.
325. Скавронік В.М. Адміністративно–юрисдикційна діяльність суду: дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.07 / В.М. Скавронік. – О., 2002. – 164 с.
326. Масляніков М.Я. Адміністративний процес: теорія и практика / отв. ред. – д.ю.н., проф. А.С. Дуганец. – М.: НОУ Школа спецпідготовки «Витязь». – 2008. – 364 с. – (Серія «Безопасность»; вып. 2)
327. Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки. (проект) (Серія «Реформа судів України»). Упорядники В.С. Стефанюк, В.В. Сунцов. – Харків: Консул, 2003. – 332 с.
328. Кізіма Н.В. Деякі питання правового регулювання застосування адміністративних стягнень // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – С. 275–283.
329. Дані судової статистики опрацювали заступник начальника управління вивчення та аналізу судової практики Верховного Суду України Г.І. Рудник та головний консультант цього управління О.О. Апанасенко. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.



330. Про окремі питання, що виникають при застосуванні судами положень ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Верховний Суд. Постанова № 11 від 11.06.2004.: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
331. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др. ; под ред. Н.Ю. Хаманеевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 704 с.
332. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібн. / За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. – 2-е вид., виправл. і доп. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 103 с.
333. Про судову практику у справах про хуліганство. Постанова пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 № 10.: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
334. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К., 1979. – 230 с.
335. Судова практика у справах про адміністративні правопорушення (2003–2005 р.р.) / За заг. ред. В.Т. Маляренка. – К.: Юрисконсульт, 2006. – 498 с.
336. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М.І. Мельник, А.І. Редька, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2003. – 320 с.
337. Павлова Е. С. Применение судьей мер административного взыскания: научное издание / Е.С. Павлова. – М.: Юрид. лит., 1987. – 77 с.
338. Положення про адміністративні комісії Української РСР. Затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540–ХІ // ВВРУРСР. – 1988. – № 12. – С. 318.
339. Кодекс Украины про административные правонарушения. Научно-практический комментарий. Издание третье. – Х.: ООО «Одисей», 2002, – 1040с.
340. Правопорушення (1990–2010 р.р.). Кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності (тис. осіб). Державний комітет статистики України.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
341. Сутягин А.В.. Новые правила административного расследования / А.В. Сутягин. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008. – 112 с.
342. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2006, –2008, – 2009 рр. Судова статистика. ВС України., інформаційний сервер. / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/>.
343. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 року N 264/94-ВР. // Відомості Верховної Ради України від 27.12.1994 р., № 52, стаття 455.
344. Адміністративне судочинство в Україні. Книга друга: Кодекс України про адміністративні проступки. (проект) (Серія «Реформа судів України») / упорядники В.С. Стефанюк, В.В. Сунцов. – Харків: Консул, 2003. – 332 с.
345. Ульянов О.І. Деякі проблеми забезпечення захисту прав людини в адміністративному процесі / О.І. Ульянов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 1. – С. 29.

346. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): монография. Часть 3. Административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов. – М.: ВНИИ МВД России, 1996. – 106 с.
347. Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6 (із змінами, внесеними згідно з постановами Пленуму Верховного Суду України № 13 від 25.12.92, № 12 від 03.12.97 р. та № 15 від 25.05.98) // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 5: Законодавство України про адміністративну відповідальність. – 352 с.
348. Судова практика Верховного Суду України у справах про адміністративні правопорушення: офіц. вид. / за заг. ред. П.П. Пилипчука. – К., 2010. – 328 с.
349. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А.В. Серегин. – М., 1975. – 214 с.
350. Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів: Постанова № 6 Пленуму ВС України від 12 червня 2009 року: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
351. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2010 р.: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.
352. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К.: Вища школа, 1979. – 230 с.
353. Джагупов Г.В. Діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н: спец. 12.00.07 / Г.В. Джагупов. – Х., 2002. – 20 с.
354. Ващенко С.В. Проведення по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень: навч. посібн./ С.В. Ващенко, В.Г. Поліщук // за заг. ред. В.П. П'яткова. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2000. – 72 с.
355. Сорока Л.В. Адміністративна відповідальність за незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 / Л.В. Сорока. – К., 2005. – 192 с.
356. Андреев Е.М. Исполнение административных взысканий органами внутренних дел / Е.М. Андреев, С.И. Бертуш и др. – М., 1990. – 72 с.
357. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В.Куракина. – М.: Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
358. Коментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / под. ред. М.А. Шапкына. – М.: Юрид. лит., 1989. – 448 с.
359. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.
360. Дихтиевский П.В. Административное право: учебное пособие для специальности 021100 – «Юриспруденция», специализация – гражданско-правовая. – Вологда: ВИПЭ Минъюста России, 2001. – 68 с.

361. Дихтиевский П.В. Теоретические проблемы классификации мер административно-правового принуждения в механизме обеспечения личной безопасности // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2004. – №1. – С. 40–46.
362. Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебное пособие / С.В. Тихомиров. – М.: Юрлитинформ, 2003. – 608 с.
363. Дугенец А.С. Вопросы уплаты административного штрафа / А.С. Дугенец // Юрист. – 2004. – № 10. – С. 40–44.
364. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення / Л.В. Коваль. – К., 1975. – 159 с.
365. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К.: Главное издательство Издательского объединения «Вища школа», 1979. – 230 с.
366. Саєнко С.І. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за правопорушення в сфері обігу наркотичних засобів: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.І. Саєнко. – Луганськ, 2007. – 244 с.
367. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. В.В. Черникова – М.: Юрайт-издат, 2002. – 768 с.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

---

**Гнатюк Степан Сергійович**  
*кандидат юридичних наук*

**ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ  
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ:  
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТРУКТУРИ**

*Монографія*

Коректор  
*Н.П. Сирцова*

Комп'ютерна верстка  
*М.В. Вульчин*

Друк  
*А.М. Ходачок*

---

Здано до набору 13.12.2011 р. Підписано до друку 17.04.2012 р.  
Формат 60×84/8. Папір офсетний. Умовн. друк арк. 18,13.  
Тираж 100 прим. Зам. № 241-11.

Львівський державний університет внутрішніх справ  
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.