

**І. В. Романенко**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Національна академія Служби безпеки України  
м. Київ, Україна

**М. С. Прогонюк**

курсант  
Національна академія Служби безпеки України  
м. Київ, Україна

## **НЕВРЕГУЛЬОВАНІСТЬ ЕТАПУ ПІДГОТОВКИ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА ЇХ НАСЛІДКИ**

***Анотація.** У статті аналізуються актуальні проблеми провадження у справах про адміністративні правопорушення, однією з яких є неврегульованість етапу підготовки справи до розгляду. Визначено найважливіші проблеми, їх причини, наслідки, та запропоновано шляхи їх усунення.*

***Ключові слова:** суд, провадження у справах про адміністративне правопорушення, підготовка справи до розгляду, протокол, постанова, строки.*

Провадження у справах про адміністративне правопорушення загалом та окремі його аспекти ставали об'єктом дослідження багатьох видатних науковців, таких як С.С. Гнатюк, В.К. Колпаков, В.В. Галуцько, П.В. Діхтєвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, А.В. Баб'як та інші. Водночас через складність та багатоаспектність питання дотепер не можна вважати повністю висвітленим. Метою цієї статті є аналіз етапу підготовки справи про адміністративне правопорушення до розгляду з метою виявлення актуальних проблем, визначення їх ролі для усього провадження.

Згідно з законодавством права і свободи людини і громадянина захищаються судом [1]. Це положення передбачено у національному законодавстві та законодавстві інших країн і покликано захищати найвищу соціальну цінність держави – людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку. Саме суд забезпечує право особи на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод під час здійснення правосуддя. Останнє покладається винятково на систему судів [2], до якої входять і суди, що спеціалізуються на розгляді справ про адміністративне правопорушення.

Здійснюючи правосуддя, суди керуються верховенством права. При цьому їх метою є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [3].

Провадження у справах про адміністративне правопорушення є процесом, що має низку властивостей та притаманних йому ознак. Водночас, зважаючи на його комплексність, будь-яку зі стадій не можна розглядати у відриві від мети усього провадження. Стадії, як структурні елементи одного цілого, переходять одна в одну, утворюючи цілісність провадження, хоча момент закінчення однієї стадії і початок іншої не завжди чітко визначений. Найбільш поширеним серед науковців є поділ провадження на чотири стадії:

- порушення та адміністративне розслідування у справі;
- розгляд та винесення постанови;
- перегляд (оскарження) постанови;
- виконання постанови.

Такий поділ спирається не тільки на наукові доробки фахівців, а й на відповідну законодавчу базу, а саме глави 22, 23, 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП),

що юридично визначають та закріплюють перші три стадії, розділ 5 (глави 25–30) присвячений виконанню постанови про накладення адміністративного стягнення.

Етап підготовки справи до розгляду має місце між стадіями порушення та адміністративного розслідування у справі й розгляду та винесення постанови, часто його визначають як складову частину останнього.

Стадія порушення та адміністративного розслідування у справі про адміністративний проступок є початковою – це комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, їх фіксацію і кваліфікацію [4, с. 63]. Водночас у законодавстві немає чітко встановленого початку провадження про адміністративне правопорушення. У КУпАП встановлено лише, що справа саме порушується та підстава – ознаки адміністративного правопорушення у діях особи. Вона включає:

- одержання інформації, що має ознаки правопорушення;
- встановлення фактичних обставин справи;
- процесуальне оформлення результатів розслідування;
- направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

Останні два положення безпосередньо стосуються нашої тематики, оскільки згідно зі статтею 278 КУпАП підготовка справи до розгляду, що здійснюється органом (особою), спрямована на вирішення таких питань:

- 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.

Цей етап фактично підсумовує процесуальні здобутки попередньої стадії і водночас створює необхідні умови для швидкого і об'єктивного вирішення справи по суті.

Поряд з цим необхідно зазначити, що саме на цій стадії виникає ряд проблемних питань через законодавчу неврегульованість окремих процесуальних дій. Можна визначити три основні групи проблем, що перешкоджають досягненню мети провадження у справі про адміністративне правопорушення, а саме:

1. Питання, пов'язані з визначенням юрисдикції.
2. Питання дотримання строків.
3. Питання належного процесуального оформлення протоколу та інших матеріалів справи.

*Питання, пов'язані з визначенням юрисдикції.* Непоодинокі випадки коли органи, що проводили адміністративне розслідування, направляють справу про адміністративне правопорушення до суду, який фактично не може її розглянути за своєю компетенцією. Причини цього зазвичай суб'єктивні та пов'язані з «людським фактором». У такому разі суд може повернути матеріали справи до органу розслідування або ж відправити його за підвідомчістю. В останньому разі необхідним вважається обов'язкове повідомлення органа, що надіслав відповідні матеріали, з метою запобігання подібних помилок у майбутньому.

Водночас КУпАП не врегульовує питання вирішення альтернативної підсудності, а відповідно до рішення Пленуму Верховного Суду України у випадках, коли законом передбачається альтернативна підсудність (ч.2 ст. 276 КУпАП), питання про те, в який саме суд надіслати протокол про адміністративне правопорушення, вирішується відповідним органом внутрішніх справ [5].

Слушною також є думка С.С. Гнатюка щодо запровадження обов'язку прийняти справу до розгляду судом, що її отримав, якщо вона належить до його юрисдикції [4, с. 88]. У іншому разі справу можливо пересилати з органу до органу за наявності подвійної підвідомчості.

*Питання дотримання строків* під час підготовки справи до розгляду також є невизначеним. Такі строки не встановлені законодавцем. Водночас природно, що етап, метою якого є цілий спектр наведених вище питань, потребує часу. Критично важливо при цьому не забувати про загальні строки розгляду справи. Стаття 277 КУпАП встановлює строк у 15 днів з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Це положення може мати одночасно кілька негативних наслідків.

По-перше, саме на етапі підготовки справи до розгляду визначається, чи дійсно ця справа належить до підвідомчості відповідного органу (посадової особи). Однак судова практика показує, що строки все одно встановлюються з моменту прийняття матеріалів справи, коли ще немає висновку органу (посадової особи), що здійснює підготовку справи до розгляду.

По-друге, норми КУпАП лише окреслюють максимально можливий строк підготовки – 15 днів, без розподілу часу на підготовку до розгляду та безпосередньо розгляду справи. Ряд вчених, зокрема А.В. Баб'як, вважають за необхідне доповнити чинний КУпАП нормами про встановлення конкретних строків цього етапу провадження, зокрема: «підготовчий етап розгляду до справи не повинен перевищувати десяти діб з дня одержання матеріалів» [6, с. 131].

*Питання належного процесуального оформлення протоколу та інших матеріалів справи.* На нашу думку, найвагомішою проблемою, що виникає на етапі підготовки справи до розгляду, є питання належного процесуального оформлення протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

Будь-яка процесуальна дія повинна бути належно оформлена відповідно до чинного законодавства. Не виняток становить і складання протоколу про адміністративне правопорушення. По суті, він є центральним процесуальним документом, у якому фіксується факт вчинення правопорушення, і фактично є ретроспекцією подій, що відбувались у минулому.

У контексті вищевказаного протокол про адміністративне правопорушення набуває виняткового значення у всьому провадженні, отже, цілком обґрунтовано значна увага законодавця спрямована до унормування належного змісту протоколу. Ці положення деталізуються у подальшому в інструкціях органів державної влади, посадові особи яких уповноважені складати відповідні протоколи про адміністративне правопорушення. Водночас під час складання відповідного процесуального документу виникає ряд проблемних питань.

По-перше, під час складання протоколу уповноважена особа повинна керуватись вимогами ст. 256 КУпАП, що передбачає зміст протоколу. Поряд з цим уповноважена особа керується власним переконанням під час визначення достатності доказів. Суб'єкт складання протоколу об'єктивно не може передбачити майбутню позицію суду стосовно повноти вказаних відомостей. Поряд з цим варто зауважити, що суб'єкти (наприклад, секретар адміністративної комісії, поліцейський), що сприяють органу, який наділений адміністративно-юрисдикційним повноваженнями, також можуть готувати справу до розгляду [7], тому проблема визначення достатності відомостей, зазначених у протоколі, залишається відкритою.

По-друге, слід звернути увагу на процесуальні причини повернення протоколу на доопрацювання, до яких належать:

- вади, пов'язані з порушенням загальних вимог законодавства щодо змісту протоколу та прав особи, що притягається до відповідальності;
- вади, пов'язані з порушенням вимог відомчих нормативно-правових актів, органів, посадові особи яких уповноважені складати такі протоколи;
- технічні вади.

По-третє, недоречно повністю виключати так званий «людський фактор». Об'єктивно неможливо, щоб посадові особи, незалежно від рівня їх підготовки, не припускали помилок в принципі. Такими випадками є: ситуації, коли дані стосовно особи повністю не співпадають з даними, що містяться у документах, наданих до протоколу; відомості, що зазначені про особу в протоколі, не співпадають; у протоколі йдеться про те, що особа винна у одному правопорушенні, а протокол складено стосовно іншого.

Останні групи проблем притаманні також й питанню належного оформлення інших матеріалів справи. Хоча вони, по суті, є й допоміжними, їх значення не можна недооцінювати. Своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи неможливо без додаткових відомостей, законно здобутих та належним чином оформлених. У справі «Коробов проти України» ЄСПЛ висловив позицію, що суд має право обґрунтувати свої висновки лише доказами, що впливають зі співіснування достатньо переконливих, чітких і узгоджених між собою висновків чи схожих неспростовних презумпцій факту. Тобто таких, які не залишають місце сумнівам, оскільки наявність останніх не узгоджується зі стандартом доведення «поза розумним сумнівом» [8]. Таким чином, наголошується на важливості належного оформлення як протоколу, так і інших матеріалів справи матеріалів про адміністративне правопорушення, оскільки саме вони стають переконливими доказами під час судового розгляду і лише на них може спиратись суд під час винесення справедливого рішення.

Етап підготовки справи до розгляду спрямований на виявлення подібних проблем до судового розгляду. Однак у законодавстві жодним чином не регламентовано, що повинен робити орган (посадова особа) у разі виявлення таких недоліків, незалежно від того пов'язані вони з невідповідною підвідомчістю чи неналежним оформленням протоколу та інших матеріалів справи. У першому разі зазвичай суди виносять постанову про направлення справи про адміністративне правопорушення за підсудністю

[9]. У другому разі суди виносять постанову: 1) про закриття справи у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення або у зв'язку з відсутністю події адміністративного правопорушення, що спричинено неможливістю використати протокол як доказ; 2) про направлення на доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення чи інших матеріалів справи. Але постає питання щодо законності постанови про направлення справи за підсудністю або про належне доопрацювання матеріалів такої справи. Стаття 284 КУпАП передбачає вичерпний перелік постанов, що можуть бути винесені судом (посадовою особою). Вищезгаданих постанов там не має, а тому їх винесення суперечить нормам законодавства. Неможливо тут використовувати й аналогію закону. При цьому чисельність постанов про направлення на доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення чи інших матеріалів справи не можна назвати мізерною. Це підтвердила й сучасна ситуація. Так, станом на 06.04.2020 року в Єдиний державний реєстр судових рішень було внесено 402 постанови судів про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП. З них 212 постанов про повернення протоколу для доопрацювання, а це майже 53% від усіх рішень [10].

Зрозуміло, що органи (посадові особи) просто намагаються знайти вихід із ситуації, що склалась, однак першопричиною такої діяльності є саме *неврегульованість етапу підготовки справи про адміністративне правопорушення до розгляду*.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зауважити, що недостатня законодавча регламентація етапу підготовки справи до розгляду спричиняє ряд негативних наслідків, найзначнішими серед яких є:

- можливість затягування справи у випадках альтернативної підсудності, що приводить до уникнення відповідальності особою, що вчинила проступок;
- відсутність механізму реагування на виявлені на цьому етапі недоліки, практична неможливість їх усунути, що шкідливо впливає на досягнення мети провадження;
- провадження органами (посадовими особами) діяльності та винесення ними рішень, що не передбачені чинним законодавством, а отже, не є законними. Водночас такі рішення складають суттєву частку від загальної кількості постанов.

На нашу думку, чинний КУпАП потребує оновлення та доповнення з метою приведення його у відповідність до ситуації, що склалась. Також необхідно внести зміни, які б визначали суб'єктів та строки етапу підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення, процесуальне закріплення його результатів, а також механізм усунення виявлених на цьому етапі недоліків. Ці зміни повинні підвищити ефективність адміністративно-деліктної системи загалом, забезпечити умови для досягнення мети провадження у справах про адміністративне правопорушення та бути спрямованими на захист найвищої соціальної цінності держави – людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: закон України від 26.06.1996 р. № 254к/96-ВР (ред. від 06.10.2013). *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1996. №30. ст. 55.
2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1402-19>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/80731-10>.
4. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
5. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про окремі питання, що виникають при застосуванні судами положень ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення» від 11.06.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011700-04>.
6. Баб'як А.В. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження: монографія. Львів : ЛьвДУВС, ВАТ «Львівська книжкова фабрика “Атлас”», 2006. 192 с.
7. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 09.03.1988. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5540-11>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Коробов проти України» від 21 липня 2011 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_790](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_790).
9. Справа № 757/18510/19-п Печерського районного суду м. Києва. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82215282>.
10. Судді в 90% випадків відмовляються штрафувати українців за порушення правил карантину. URL: [https://censor.net.ua/ua/news/3187532/suddi\\_v\\_90\\_vypadkiv\\_vidmovlyayutsya\\_shtrafuvaty\\_ukrayintsiv\\_za\\_porushennya\\_pravyl\\_karantynu](https://censor.net.ua/ua/news/3187532/suddi_v_90_vypadkiv_vidmovlyayutsya_shtrafuvaty_ukrayintsiv_za_porushennya_pravyl_karantynu).

**И. В. Романенко, Н. С. Прогонюк. Неурегулированность этапа подготовки дела об административном правонарушении: основные проблемы и их последствия. – Статья.**

**Аннотация.** В статье анализируются актуальные проблемы производства по делам об административных правонарушениях, одной из которых является неурегулированность этапа подготовки дела к рассмотрению. Определены главные проблемы, их причины и последствия, и выдвинуты предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** суд, судопроизводство по делам про административное правонарушение, подготовка дела к рассмотрению, протокол, постановка, сроки.

**I. Romanenko, M. Prohoniuk. Unsettled matters of the administrative offenses preparation stage: the main problems and their consequences. – Article.**

**Summary.** The article analyzes the current problems of administrative offenses proceedings, one of which is the lack of regulation of the stage of preparation of the case for consideration. The most important problems, their causes and consequences are identified and the ways of their elimination are suggested.

**Key words:** court, proceedings in cases of administrative offense, preparation of the case for consideration, protocol, decision, terms.

УДК 341.34.023:342.76

**Л. В. Серватюк**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Національна академія Служби безпеки України  
м. Київ, Україна

## ПРАВОМІРНЕ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ: МІЖНАРОДНЕ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ПРАВО

**Анотація.** Здійснено аналіз міжнародного та національного законодавства у сфері забезпечення прав людини щодо правомірного обмеження цих прав. Визначені міжнародно-правові та національні засади відступу держави від власних міжнародно-правових зобов'язань у сфері прав людини – дерогації.

**Ключові слова:** права людини, дерогація, стан необхідності, надзвичайна ситуація, надзвичайний стан, обмеження прав людини.

Відповідно до норм міжнародного права «права людини» – це невіддільні права, властиві кожній людині. Перелік цих прав закріплений у Загальній Декларації прав людини й у низці інших міжнародно-правових норм, що визначають міжнародні стандарти захисту прав людини. Проголошене верховенство цінності людини означає насамперед, що немає іншої настільки високої цінності, заради якої можна було б пожертвувати людиною.

Конституція України проголошує, що людина є найвищою соціальною цінністю, що означає, що кожна окрема людина є цінністю не тільки сама для себе, а і для всього суспільства. Юридичний зміст слова «людина» означає будь-яку людську істоту, незалежно від правового статусу, тобто правоздатності, дієздатності, належності до громадянства України чи іншої держави або відсутності громадянської приналежності [1].

В той же час міжнародне право дозволяє державам відступати під час надзвичайних ситуацій від виконання деяких своїх міжнародних зобов'язань щодо захисту прав людини, призупиняти дію національного законодавства, тобто надає право державам на дерогацію.

Дерогація (з англ. derogation) – це ситуація, за якої закон, постанова або рішення скасовується частково; юридичний термін, що означає часткове анулювання певного закону [2].

Відповідно до ч. 2 ст. 29 Загальної Декларації під час здійснення своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом винятково з метою забезпечення належного визнання та поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [3, с. 10]. Схожі норми