

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ФУТА ОКСАНА ВАСИЛІВНА**

**УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ РОЗГЛЯДУ ПРОВАДЖЕНЬ  
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**  
магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2020

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми** обумовлена тим, що задеклароване на офіційному рівні прагнення нашої держави забезпечити своїм громадянам доступ до справедливого суду нерозривно пов'язане із необхідністю імплементації у національні процесуальні закони міжнародних стандартів судочинства. Забезпечення захисту прав і свобод громадян з боку держави та її органів, протидія адміністративним деліктам повинні бути основними завданнями реформування вітчизняної правової системи. Особливе місце в інституті адміністративного права відводиться формуванню принципово нових механізмів, спрямованих на вдосконалення провадження у справах про адміністративні делікти. Розгляд питання судового провадження у справах про адміністративні правопорушення є особливо важливим, адже цей вид провадження не лише має невирішені проблеми, але й має також прямі нормативні протиріччя, які виявляються в процесі застосування судами норм, що містяться у базовому акті адміністративно-деліктного законодавства України (КУпАП).

Проблеми, з якими стикаються українські суди, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, застосовуючи застарілі нормативні положення та правові принципи КУпАП, потребують вироблення оновленого підходу стосовно їх розв'язання, що, на нашу думку, має бути заснований на здобутках правової доктрини та позитивному досвіді зарубіжних країн. Зазначене набуває ще більшої актуальності у зв'язку з тим, що останнім часом в нашій державі виразно простежуються тенденції зростання кількості справ про скоєння адміністративних правопорушень, які потребують судового вирішення, а необхідність точного і правильного додержання законодавства про адміністративну відповідальність при розгляді судом відповідних проваджень спрямована на повноцінне забезпечення прав кожного громадянина на справедливий судовий розгляд відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Дослідження проблем забезпечення ефективного судового провадження у справах про адміністративні правопорушення висуває на порядок денний актуальне питання: приведення адміністративного законодавства у відповідність із міжнародними стандартами. Усунення цих недоліків сприятиме вдосконаленню механізмів забезпечення законності саме в судовій сфері та посиленню правової захищеності громадян України.

Питанням розгляду справ про адміністративні правопорушення приділяли увагу такі вчені-адміністративісти як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, С.Ю. Беньковський, Ю.П. Битяк, І.А. Галаган, О.В. Глібко, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, Є.Ф. Демський, В.К. Колпаков, М.В. Лошицький, Д.М. Лук'янець, О.І. Остапенко, Р.Є. Строцький, М.М. Тищенко, Ф.Д. Фіночко та інші вчені. Проте, дослідження вказаних науковців в більшій мірі стосувалися загальних питань щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення або правового статусу учасників такого провадження, або розкривали питання про принципи судового провадження, при цьому дослідження специфіки саме судового розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення у вітчизняній науці небагато. Зокрема, цим питанням у новітній період присвятили свої праці С.О. Короєд, Г.Б. Супрун, В.М. Скавронік, М.А. Панченко, М.А. Самбор, В.В. Хомулянський, О.В. Фазикош. У той же час, ці вчені досліджували зазначену проблему недостатньо повно та й, зважаючи на постійні тенденції розширення меж судової юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, ця проблематика не втрачає своєї актуальності та потребує проведення подальших досліджень. Тому законодавче вдосконалення судового порядку притягнення до адміністративної відповідальності має ґрунтуватися на глибокому науковому дослідженні. Наведені вище обставини обумовили вибір теми магістерської роботи, визначають її актуальність та науково-практичну значущість.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даної роботи є теоретичне обґрунтування особливостей системи розгляду проваджень про адміністративні правопорушення та

вироблення пропозицій щодо її вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- визначити понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема дефініцію поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення»;
- охарактеризувати зарубіжний та вітчизняний досвід проваджень у справах про адміністративні правопорушення;
- проаналізувати особливості розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення (на прикладі Миколаївського районного суду Миколаївської області);
- визначити основні проблеми, що виникають під час розгляду судами справ про адміністративні правопорушення;
- запропонувати напрями удосконалення системи розгляду проваджень про адміністративні правопорушення.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають в процесі судового розгляду проваджень про адміністративні правопорушення.

*Предмет дослідження* – удосконалення системи розгляду проваджень про адміністративні правопорушення.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дослідження складає сукупність загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, які використанні для вирішення поставлених завдань. Так, діалектичний метод дав змогу визначити сутність і зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення. Використання формально-логічного методу дозволило провести логічний аналіз правових норм, зокрема КУпАП як єдиного правового акту, що регулює процедуру судового провадження у справах про адміністративні правопорушення. На основі поєднання формально-логічного методу та методу моделювання нами сформульовані окремі пропозиції щодо удосконалення норм права, які регламентують розгляд судами справ про адміністративні правопорушення. Також нами був використаний порівняльно-правовий метод, за допомогою якого були виявлені особливості судового розгляду проваджень у справах про військові адміністративні правопорушення у порівнянні з судовим розглядом справ, пов'язаних з вчиненням домашнього насильства. Цей метод також спрямовувався нами при здійсненні аналізу адміністративно-деліктного законодавства окремих країн з метою визначення найкращих напрямків запозичення правових норм. Крім того, був використаний метод аналізу і синтезу, що дозволив проаналізувати практику судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. За допомогою статистичного методу на основі статистичних звітів Миколаївського районного суду Миколаївської області було проаналізовано кількість справ про адміністративні правопорушення, які перебували на розгляді суду в період з 2017 по 2019 роки.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що у результаті дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та рекомендацій, зокрема:

*удосконалено:*

- пропозиції з приводу внесення доповнень до КУпАП щодо визначення поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення»;
- питання застосування такого заходу забезпечення судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, як «привід»;
- пропозиції щодо внесення до КУпАП статті «Порядок судового розгляду проваджень про адміністративні правопорушення».

*дістали подальшого розвитку:*

- положення про те, що в системі юрисдикційних органів, що здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення, суд посідає досить важливе місце, він є вищою інстанцією, а розгляд ним справ є особливим видом адміністративно-деліктного провадження;
- положення щодо можливості використання «прецеденту» в процесі судового

розгляду справ про адміністративні правопорушення, а саме доцільності застосування відповідної практики Європейського суду з прав людини;

– обґрунтування необхідності прийняття нового кодифікованого кодексу про адміністративну відповідальність.

**Практичне значення одержаних результатів.** Отримані результати, пропозиції та висновки магістерської роботи мають науково-теоретичне та практичне значення і можуть бути використані у:

– навчальному процесі – при викладанні дисциплін з права студентам спеціальності «Публічне управління і адміністрування», загалом студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також під час підготовки підручників, навчальних посібників та навчально-методичних матеріалів з цих навчальних дисциплін;

– науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження судового розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– правотворчій діяльності – для вдосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства шляхом внесення нагальних змін до КУпАП та в майбутньому для створення проекту кодифікованого адміністративно-деліктного акта;

– правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективної діяльності судів України щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також задля досягнення однакового застосування норм адміністративно-деліктного законодавства.

**Структура та обсяг роботи.** Структура магістерської роботи побудована відповідно до мети та завдань дослідження і складається із вступу, трьох розділів, що складаються з двох підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел (105 найменувань). Загальний обсяг складає 118 сторінок, з яких 102 сторінки – основного тексту.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано вибір теми та її актуальність, визначено мету та основні завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення одержаних результатів. Наведено результати апробації основних положень, публікації до роботи, а також структуру та обсяг роботи.

У першому розділі *«Теоретичні засади розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення»*, що складається з двох підрозділів, охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження, визначено вітчизняний стан нормативно-правового регулювання проваджень у справах про адміністративні проступки та здійснено аналіз зарубіжного законодавства в сфері адміністративно-деліктного права.

У підрозділі 1.1. *«Понятійно-категоріальний апарат дослідження»* на основі аналізу наукової літератури визначено поняття та категорію дослідження, зокрема «провадження у справах про адміністративні правопорушення», його сутність та складові елементи.

З'ясовано, що питанню провадження у справах про адміністративні правопорушення приділяли свою увагу такі вчені-адміністративісти, як: В.К. Колпаков, С.М. Алфьоров, Ю.П. Битяк, В.Д. Сорокін, С.Г. Стеценко, В.А. Прилуцький, І.О. Галаган, Д.М. Бахрах, В.С. Васильєв, Е.Ф. Демський, М.М. Тищенко та ін. Але кожен із вказаних авторів по-своєму, ніби під власним кутом бачення цієї проблеми досліджував процедуру провадження у справах про адміністративні правопорушення та намагався привнести у розуміння цієї дефініції свої характерні ознаки.

Визначено, що питання наукового визначення поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення» є досить дискусійним, так як Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить такої дефініції, адже законодавець обмежився

виключно завданнями провадження, а самого визначення цього процесу не надав.

З теоретичного аналізу різних поглядів на поняття провадження у справах про адміністративні делікти, з'ясовано, що провадженням у таких справах є правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини, забезпечується вирішення адміністративних справ, а також здійснюється попередження адміністративних правопорушень.

Зроблено висновок, що провадженням у справах про адміністративні правопорушення є сукупність взаємозалежних та взаємообумовлених процесуальних дій уповноважених органів або посадових осіб, які спрямовані саме на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством України.

У підрозділі 1.2. «Особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення: вітчизняний та зарубіжний досвід» здійснено аналіз наявного стану законодавчого регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні, охарактеризовано міжнародний досвід правового регулювання адміністративно-деліктних відносин.

З'ясовано, що КУпАП як основний правовий акт, у якому сконцентрована домінуюча кількість адміністративно-процесуальних норм, мало відповідає умовам сьогодення. Стан законодавства України про адміністративну відповідальність суперечливий і зовсім недосконалий.

Проведений аналіз адміністративно-деліктного законодавства України, дозволив з'ясувати, що КУпАП знаменується своєю несистемністю, розпорошеністю та застарілістю, не забезпечує надійний захист прав і свобод громадян, недостатньо підтримує громадський порядок та зовсім нездатний забезпечити законність на належному рівні, внаслідок своєї нестабільності, постійного внесення змін та доповнень, наявності дещо «розмитих», нечітких формулювань.

Встановлено, що досить важливим є саме досвід зарубіжних держав щодо процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення в царині адміністративно-деліктного законодавства.

Визначено, що для багатьох країн Європи, як і для України, характерна надзвичайна розпорошеність адміністративно-деліктного законодавства. Наприклад, у Німеччині є близько тисячі федеральних законів, що містять склади адміністративних деліктів. В Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії, Португалії визначення адміністративних порушень існує тільки в нормах закону. В інших державах склади адміністративних правопорушень встановлюються і у законах, і у підзаконних актах.

З'ясовано, що кожна з країн, має свої особливості правової основи адміністративного провадження, а його регламентація залежить від співвідношення кримінального та адміністративно-деліктного законодавства. Встановлено, що порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути врегульований: нормами кримінального закону (Данія, Франція); нормами кодексу про адміністративні проступки (Білорусія, Чехія, Польща); одночасно як нормами кримінального, так і адміністративно-деліктного законодавства (Естонія, Болгарія, Хорватія).

Аналізуючи адміністративно-деліктне законодавство зарубіжних країн, зауважено, що найближчою саме до української моделі регламентації адміністративно-правових відносин тяжіє модель, що використовується у країнах Східної Європи та Прибалтики, яка передбачає систематизацію адміністративно-деліктного законодавства у кодексах і законах, адже немає єдиного нормативного акта, об'єднуючого склади адміністративних деліктів. Кодекси цих країн об'єднують норми як матеріального, так і процесуального права, розкривають поняття «адміністративне правопорушення», цілі і систему покарань, визначають склади правопорушень.

З урахуванням проведено дослідження, узагальнено, що сучасне законодавство про адміністративну відповідальність в Україні далеке від досконалості, адже містить велику

кількість прогалин, норм, які суперечать одна одній, що в сукупності призводить до великих труднощів та численних проблем на практиці. А наявність таких суттєвих недоліків правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення потребує виправлення цієї ситуації саме в напрямі вдосконалення нормативно-правової бази провадження.

**Другий розділ** *«Особливості розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення (на прикладі Миколаївського районного суду Миколаївської області)»* присвячений аналізу особливостей розгляду деяких категорій проваджень у справах про адміністративні делікти та судовій практиці застосування правових норм КУпАП.

У підрозділі 2.1. *«Розгляд проваджень у справах про військові адміністративні правопорушення»* визначено основні особливості судового розгляду проваджень у справах про військові адміністративні делікти. За основу взято статистичні звіти Миколаївського районного суду Миколаївської області за 2017-2019 роки.

З'ясовано, що розгляд питання щодо даного виду провадження є досить важливим на сьогоднішній день та потребує ґрунтовного вивчення, адже в умовах дії особливого періоду в Україні збільшується кількість порушень, які вчиняються військовослужбовцями, що в свою чергу призводить до погіршення рівня боєготовності та боєздатності військ, унеможливорює належне виконання військовими формуваннями завдань за призначенням та підриває авторитет Збройних Сил України.

Визначено, що адміністративна відповідальність українських військовослужбовців, єдиною фактичною підставою притягнення до якої є скоєння адміністративного проступку, регулюється нормами чинного КУпАП. Аналіз цих положень кодексу дає підстави вважати, що така відповідальність настає, як правило, за порушення, що пов'язані з виконанням службових обов'язків. Крім того, правовий статус військовослужбовців суттєво різниться від статусу цивільного населення України, у зв'язку з цим і адміністративна відповідальність за вчинені ними правопорушення має певні особливості.

На основі статистичних даних звітів Миколаївського районного суду Миколаївської області проаналізовано кількість скоєних військових порушень, кількість розглянутих відповідних проваджень з особливостями накладення адміністративних санкції, показано загальні суми штрафів, що в майбутньому повинні «увійти» до бюджету м. Миколаєва.

У підрозділі 2.2. *«Розгляд справ про адміністративні правопорушення щодо вчинення домашнього насильства»* розглянуто процедуру судового провадження справ, пов'язаних із вчиненням домашнього насильства.

Встановлено, що на сьогоднішній день серед адміністративних правопорушень найбільш поширеними є правопорушення, які посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Втім, одним із найбільш розповсюджених деліктів є саме правопорушення щодо вчинення домашнього насильства.

Проблема домашнього насильства в Україні тривалий час була прихована заборонаю держави втручатися в приватне життя, тривалий час ця тема замовчувалась і відкидалася нашим суспільством на третій план. До 2003 року в Україні навіть не існувало самого поняття «домашнє насильство». Поступово ситуація почала змінюватися, а важливим кроком у боротьбі з цією проблемою стало законодавче закріплення адміністративної відповідальності за вчинення таких насильницьких діянь.

Визначено, що процедура судового розгляду проваджень, пов'язаних із вчиненням домашнього насильства, має ряд особливостей, котрі викликані тим, що КУпАП закріплює досить стислі строки розгляду суддею цих справ та вказує ще й на таку специфічність, як обов'язкова присутність особи-кривдника при розгляді.

На основі статистичних звітів Миколаївського районного суду Миколаївської області, показано, що кількість таких адміністративних проваджень з кожним роком збільшується, що свідчить про систематичність дій кривдників.

Зроблено висновок, що домашнє насильство – це проблема, яку не можна не

помічати, яка вимагає від політиків та органів державної влади вирішення цілого ряду завдань щодо забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина в умовах європейської інтеграції, а від українських судових органів – правильного його розуміння в процесі провадження.

**У третьому розділі «Удосконалення системи розгляду проваджень про адміністративні правопорушення»** з'ясовані головні проблеми, що виникають впродовж розгляду судами справ про адміністративні делікти з причин застарілості норм права та визначені шляхи удосконалення приписів КУпАП, що регулюють судовий порядок процесуального провадження.

*У підрозділі 3.1. «Основні проблеми під час розгляду судами справ про адміністративні правопорушення»* досліджено суттєві труднощі застосування норм чинного КУпАП, що виникають при розгляді суддею справ про адміністративні проступки.

З'ясовано, що єдиний нормативно-правовий акт адміністративно-деліктного законодавства України зовсім не «озброєний» процесуальними нормами, які б ефективно забезпечували права і свободи громадян, утверджували верховенство права. Саме це особливо гостро проявляється на етапі безпосереднього судового розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення, адже, від того, наскільки будуть дотримані суддею всі процедурні вимоги, великою мірою залежатиме правильність, обґрунтованість, законність прийнятого ним рішення.

Наразі, основні проблеми, що виникають при судовому розгляді справ про адміністративні проступки, криються таки в застарілих нормах КУпАП. Провівши аналіз його процедурних приписів, визначено, що кодекс містить проблеми процесуальної своєї частини, що в судовій практиці призводить до основних перешкод у з'ясуванні обставин кожної справи.

У роботі з'ясовано, що ці труднощі виникають як при підготовці справи до розгляду, так і впродовж всього судового розгляду проваджень у справах про адміністративні проступки. До них віднесено: неможливість зупинення суддею провадження у справі; неуповноваженість судового органу приймати рішення про направлення адміністративної справи на дооформлення за результатами розгляду протоколу про адміністративне правопорушення; не регламентованість норм чинного КУпАП щодо видалення до нарадчої кімнати для винесення постанови; не закріпленість обов'язку ведення протоколу судового засідання під час розгляду справи про адміністративне правопорушення та ін.

Встановлено, що всі недоліки, які виникають під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, суди України змушені усувати шляхом застосування аналогії закону та аналогії права. За наявності великої кількості прогалин у правовому регулюванні провадження в справах про адміністративні правопорушення, у судів немає іншого виходу, ніж запозичувати окремі елементи процедури судового розгляду з інших видів провадження. Проте цей, за своєю сутністю винятковий спосіб усунення недоліків правового регулювання не може бути постійним виходом із ситуації, що вимагає оперативного вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність

*У підрозділі 3.2. «Напрями удосконалення норм права, які регламентують розгляд судами справ про адміністративні правопорушення»* розглянуто першочергові способи, що дозволять удосконалити адміністративно-деліктне законодавство України та вироблено рекомендації щодо поліпшення його стану.

З'ясовано, що перед Україною не перший рік гостро стоїть проблема докорінного оновлення законодавства про адміністративні правопорушення. Прагнучи до європейської інтеграції та намагаючись впровадити передові досягнення у сфері законотворчої практики розгляду справ про адміністративні правопорушення, встановлено, що норми чинного КУпАП повністю не відповідають потребам сьогодення. І дійсно, кодекс демонструє свою неспроможність виступати ефективним регулятором відносин, що виникають у наслідок вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із

застосуванням до особи адміністративної відповідальності.

Визначено, що існує декілька шляхів щодо вирішення цієї проблеми:

1) вдосконалення окремих положень КУпАП шляхом внесення нагальних змін та доповнень;

2) прийняття нової редакції КУпАП з проведенням кодифікації діючого адміністративного законодавства України в цій сфері.

Ураховуючи той факт, що чинний КУпАП був прийнятий ще за радянські часи та не зазнав повного «перезавантаження» в роки незалежності, то найкращим виходом із цієї ситуації було б не внесення змін і доповнень до цього кодексу, а саме прийняття нового кодифікованого акта. Але законодавець іншої думки, та й серед науковців і практиків немає єдності з приводу того, який кодекс чи кодекси повинні прийти на зміну чинному.

Тож поки нового кодифікованого акта немає, нами запропоновано наступні першочергові рекомендації до КУпАП:

1) доповнити статтею «Зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення», в якій закріпити поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення;

2) внести зміни щодо можливості винесення судом постанови на дооформлення чи доопрацювання;

3) внести зміни щодо відокремлення процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення від процедури їх розгляду іншими органами та доповнити статтею «Порядок судового розгляду проваджень про адміністративні правопорушення»;

4) запровадити такі статті як «Фіксування судового засідання технічними засобами» та «Ведення протоколу судового засідання»;

5) доповнити статтями, які б регулювали відвід (самовідвід), порядок їх вирішення та наслідки в разі задоволення, а також впровадити такий вид виконавчого документу як ухвала;

6) впровадити статтю «Судова експертиза»;

7) внести зміни що визначення таких строків, що будуть гарантувати особі можливість участі у справі про адміністративні правопорушення;

8) доповнити статтею «Привід»;

9) внести доповнення щодо закріплення поняття «нарадчої кімнати».

Зроблено висновок, що процес судового провадження у справах про адміністративні проступки потребує вдосконалення, а запропоновані нами законодавчі зміни та доповнення сприятимуть забезпеченню верховенства права в країні, права громадян на справедливий судовий розгляд, що в свою чергу стане запорукою розбудови галузі адміністративно-деліктного права та законодавства України.

## ВИСНОВКИ

В ході написання магістерської роботи, при вирішенні наукової проблеми удосконалення системи розгляду проваджень про адміністративні правопорушення, нами були отримані наступні результати:

1. На сьогоднішній день питання наукового визначення поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення» є досить дискусійним, адже чинне законодавство України про адміністративні правопорушення не закріплює такої дефініції.

У період розвитку адміністративно-деліктного права, проблема визначення поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення» набула масштабного характеру. Так, вчені-адміністративісти всієї України, висловлюючи власні думки та погляди з цього приводу, закликали законодавця внести доповнення до КУпАП. Однак, творець обмежився виключно завданнями такого провадження, а самого



формулювання так і не надав.

У свою чергу ми також не могли лишитись осторонь цієї проблеми. Провівши теоретичний аналіз позицій різних українських дослідників щодо розуміння поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення» та проаналізувавши норми чинного КУпАП, запропонували власну дефініцію цьому поняттю. На нашу думку, «провадженням у справах про адміністративні правопорушення» є сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених компонентів адміністративно-процесуальних дій, спрямованих на своєчасний, повний і об'єктивний розгляд кожної справи по суті, з урахуванням принципу верховенства права і в точній відповідності з адміністративно-деліктним законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних проступків, запобігання цим правопорушенням, а також виховання громадян в дусі додержання законів та зміцнення законності в цілому.

Отже, сучасний український інститут адміністративно-деліктного права не є досконалим, існує ще багато прогалин та суперечностей як у теорії, так і в практиці реалізації даного інституту, а визначена нами тема роботи потребує подальшої розробки та опрацювання як на науковому, так і на законодавчому рівнях.

2. Сьогодні, чинне законодавство України про адміністративні правопорушення не відповідає умовам сучасності, адже недостатньо підтримує громадський порядок та законність на належному рівні, не забезпечує надійний захист прав і свобод українських громадян. Недарма КУпАП як основний правовий акт, у якому сконцентрована домінуюча кількість адміністративно-процесуальних норм, йменують також «архаїчним», адже він поступово втрачає своє значення як інструмент забезпечення законності та потребує ґрунтовного оновлення.

Проведений нами аналіз адміністративно-деліктного законодавства України дає підстави вважати, що теперішній стан його норм далекий від досконалості, від об'єктивного відображення сучасного суспільного життя, яке на нинішньому етапі розвитку України змінюється та реорганізується надзвичайно швидко, особливо в умовах європейської інтеграції. Натомість норми КУпАП навіть не встигають відображати не цілісні зміни, а хоча б тенденції такого стрімкого розвитку.

КУпАП як нормативно-правовий акт, що має і матеріальну, і процесуальну основи, абсолютно не практичний у своїй діяльності, тому що законодавець недостатньо уваги приділив процедурній, тобто процесуальній його частині, що в свою чергу призводить до порушення прав і свобод громадян, до невідповідності норм міжнародним стандартам. Тому наразі для українського законодавця важливою є проблема детального аналізу всіх його положень та застосування зовсім нових підходів до структури саме процесуальної частини.

Одним з таких підходів може слугувати перейняття міжнародно-правових норм розвинених країн світу. Нами визначено, що запозичення зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання проваджень у справах про адміністративні правопорушення є критично важливим для України, адже повинно стати одним із пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення адміністративної відповідальності. Саме зараз для українського законодавця нагальним питанням є пошук шляхів удосконалення системи розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення на основі міжнародного досвіду.

Аналіз адміністративно-деліктного законодавства зарубіжних країн дає підстави нам вважати, що кожна з них має свій неоціненний досвід провадження у справах про адміністративні делікти, кожна з цих держав має свої особливості систематизації законодавства про адміністративну відповідальність: одні орієнтовані на декодифікацію, а інші йдуть у напрямку прийняття єдиного кодифікованого акта. В сучасному світі не існує цілісної моделі правового регулювання інституту адміністративно-деліктного права, адже в одних країнах – це частина кримінального законодавства, а в інших – абсолютно інша

сфера адміністративно-правового регулювання.

Тому під час перейняття позитивного зарубіжного досвіду, на нашу думку, не потрібно бездумно його копіювати, адже запозичення зарубіжного досвіду без урахування національних особливостей, як бачимо, створює законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

Необхідно діяти досить обережно, запозичуючи лише окремі напрями вдалого механізму правого регулювання тих адміністративно-деліктних відносин, які зможуть ефективно «зародитися» на теренах української правової системи.

3. В умовах сьогодення адміністративна відповідальність українських військовослужбовців займає особливе місце у сфері адміністративно-деліктного права. Розгляд питання щодо даного виду провадження є досить важливим, адже зараз в Україні спостерігається збільшення кількості порушень, які вчиняються військовослужбовцями, що в свою чергу негативно впливає на стан військової служби та підриває авторитет Збройних Сил України.

Питання особливостей судового розгляду проваджень у справах про військові адміністративні правопорушення наразі є досить актуальним, адже зі збільшенням кількості випадків грубого порушення військової дисципліни, бачимо зменшену, ніби спрощену процедуру розгляду відповідних справ. На даний момент, українські «будинки Феміди» розглядають справи відносно військових протягом доби, що на нашу думку, є неприпустимим, адже впроваджені фесричні зміни до КУпАП не дають можливості судді в повній мірі знайомитися з матеріалами справи, своєчасно, повно і об'єктивно здійснювати провадження кожної справи по суті, у разі встановлення винуватості особи.

Відповідно до вимог чинного КУпАП, процес провадження військових матеріалів є аналогічним за змістом під час розгляду інших адміністративних правопорушень, але єдиною відмінністю є адміністративно-правовий статус службовця, а їх відповідальність настає, як правило, за порушення, що пов'язані з виконанням службових обов'язків. Розгляд справ про військові адміністративні правопорушення відбувається з застосуванням як матеріальних, так і процесуальних норм КУпАП.

Особливості судового розгляду проваджень у справах про військові адміністративні правопорушення нами були проаналізовані на основі статистичних даних звітів Миколаївського районного суду Миколаївської області за період з 2017 по 2019 роки. Порівнюючи кількість скоєних військових правопорушень на території Миколаївського району, можна стверджувати, що з кожним роком їх кількість збільшується, а законодавче посилення відповідальності військовослужбовців, у вигляді підвищених штрафів, не сприяє їх зменшенню.

У рамках проведеного дослідження, нами була охарактеризована ще й сучасна процедура розгляду проваджень, пов'язаних із вчиненням домашнього насильства в судовому порядку, яка має ряд специфічних особливостей, котрі викликані тим, що проблема насильства в Україні тривалий час була прихована заборонаю держави втручатися в приватне життя.

Сьогодні будь-яка особа, незалежно від віку, статі, стану здоров'я чи будь-яких інших чинників, має право на ефективний судовий захист від всіх форм та проявів насильства. Саме тому проблема оперативного процесуального розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності осіб за вчинення домашнього насильства в Україні є досить актуальною і потребує від судових органів застосування, перш за все, норм чинного КУпАП, без грубого порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Нами було з'ясовано, що основною особливістю розгляду проваджень у справах про домашнє насильство є те, що такі справи розглядаються суддею протягом 24 годин з моменту реєстрації протоколу в канцелярії суду. Разом з цим, чинний КУпАП вказує ще й на таку своєрідність, як обов'язкова присутність особи-кривдника при розгляді

відповідних справ. То наразі незрозумілим для українських суддів є питання, яким чином, застосовуючи норми задекларовані в КУпАП, розглядати справи, пов'язані із вчиненням домашнього насильства, коли забезпечення явки правопорушника до суду не є можливим, а порушення настільки коротких, стислих строків розгляду цих справ суддею є грубим порушенням норм адміністративно-деліктного законодавства.

Враховуючи ці специфічні риси, нами зроблено висновок, що судове провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані із вчиненням домашнього насильства, є особливим видом судочинства, який володіє суттєвими відмінними рисами, що відрізняють його від інших судових проваджень.

Аналіз судового розгляду проваджень у справах про вчинення домашнього насильства був проведений нами на основі статистичних звітів Миколаївського районного суду Миколаївської області за період з 2017 по 2019 роки. Очевидним є те, що кількість складених протоколів щодо осіб, які скоїли домашнє насильство на території Миколаївського району з року в рік тільки збільшується, а проблема процесуального судового розгляду відповідних проваджень криється у відсутності процедурно-детальних, чітких норм, які б відповідали стандартам справедливого правосуддя.

4. Розгляд питання щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення є досить важливим, адже цей вид провадження набуває все більшого поширення та вимагає додаткового вивчення основних проблем, що виникають впродовж розгляду судами справ про адміністративні правопорушення з причин недосконалості сучасних норм права.

Глибоке дослідження проблем неякісного провадження у справах про адміністративні делікти набуває особливого змісту й актуальності в умовах розбудови правової держави, приведення адміністративно-деліктного законодавства України у відповідність з міжнародними стандартами.

Проаналізувавши норми КУпАП щодо процедури підготовки до судового розгляду та самого розгляду справ про адміністративні порушення, можна говорити про те, що на сьогоднішній день в судовій системі України назріває досить велика проблема застосування положень КУпАП, яка криється саме в застарілості та дефектності цього кодексу. Здійснивши аналіз його процедурних приписів, можна узагальнити, що кодекс містить проблеми процесуальної своєї частини, що на практиці видозмінюються в правові недоліки, які зовсім не регламентовані нормами чинного КУпАП.

Зрештою нами було виділено такі основні проблеми, що виникають впродовж судового розгляду справ про адміністративні проступки:

1) процесуальні норми КУпАП визначають обов'язок головуєчого судді, в рамках підготовки справи до розгляду, перевіряти матеріали, зокрема протокол про адміністративне правопорушення, на предмет відповідності встановленим вимогам кодексу. Отже, суд ніби застосовує опосередковану форму контролю щодо державного управління. Поряд із вирішенням питання про винність особи в адміністративному правопорушенні та її відповідальність, суд перевіряє законність дій органів управління та посадових осіб. Такий судовий контроль, забезпечуючи законність державного управління, спрямований на захист прав і свобод громадян та процесуальне забезпечення розгляду справи.

Однак, при підготовці справи до розгляду, у суддів першочерговим постає, по-перше, питання, як приймати до свого провадження протокол про адміністративне правопорушення, якщо він не відповідає встановленим вимогам КУпАП. По-друге, як розглядати справу, якщо протокол навіть не містить анкетних даних особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Наразі відповіді на ці питання КУпАП не надає;

2) інша проблема, що виникає при судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення, таїться також в застарілих нормах КУпАП, що визначають спеціальні, скорочені строки розгляду справ. В судовій практиці це часто призводить до недотримання процесуальних прав особи, що притягається до відповідальності, адже

незабезпечення особі права на захист є істотним порушенням таких засад судового провадження, як законність, змагальність сторін та свобода в поданні до суду доказів;

3) про відсутність чітких правил судового розгляду справ про адміністративні правопорушення свідчить і неможливість зупинення провадження у справі. Нами було з'ясовано, що на практиці, зупинення строку розгляду справи про адміністративне правопорушення є необхідним, наприклад, у випадку призначення судової експертизи, адже якщо цього не зробити, то розгляд такої справи буде тривати понад встановлені КУпАП строки. З метою уникнення недотримання строків розгляду справ судді все-таки приймають рішення про їх зупинення, навіть незважаючи на те, що КУпАП не закріплює за ними такого права. При цьому вони використовують такий вид судового рішення, як ухвала, що взагалі не згадується у тексті КУпАП;

4) черговий недолік, пов'язаний з процесуальним розглядом справ про адміністративні правопорушення у судовому порядку полягає у тому, що під час провадження деяких категорій справ КУпАП вимагає забезпечення обов'язкової присутності особи. Нами було визначено, що у разі ухилення від явки на виклик суду правопорушника може бути піддано приводу органом внутрішніх справ. У той же час, чинний КУпАП не розкриває навіть поняття «привід» та не передбачає порядок його здійснення;

5) КУпАП не визначає процесуального статусу посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення та її участі у судовому засіданні. До того ж, КУпАП не містить посилання на те, що орган виконавчої влади, який направив матеріали до суду, повідомляється про час і місце слухання. Однак, досить цікавим є те, що дана посадова особа, на вимогу судді може бути викликана в судове засідання, хоча вона не є учасником справи. Тож постає нагальне питання в якому статусі зазначена посадова особа викликається в судове засідання. Відповіді на це питання КУпАП не надає;

б) під час розгляду адміністративного провадження одним із засобів, що дозволяє охопити всі дії учасників процесу є протокол судового засідання. Але істотним недоліком КУпАП слід визнати відсутність вказівки на обов'язкове ведення такого протоколу. Крім того, положеннями КУпАП не передбачено і здійснення фіксування технічними засобами розгляду справ про адміністративні правопорушення. Це, на наш погляд, здається досить дивним, адже адміністративні справи розглядають ті ж самі суди, які розглядають як цивільні, так і кримінальні провадження та в повному обсязі оснащені системами технічного фіксування судового процесу;

7) в процесі розгляду адміністративної справи суддя повинен роз'яснювати особі право на відвід. Однак, питання відводу (самовідводу) у ході розгляду судами справ про адміністративні правопорушення залишається відкритим;

8) ще одним суттєвим недоліком, пов'язаним із судовим розглядом справ про адміністративні правопорушення, що не регламентований нормами чинного КУпАП, є те, що відповідно до протоколу судового засідання суд видається до нарадчої кімнати для винесення постанови. Повернувшись з нарадчої кімнати, суд оголошує постанову, роз'яснює її суть, строки та порядок оскарження. Натомість, нами визначено, що ніяких посилань щодо процедури «виходу» до нарадчої кімнати чинні норми КУпАП не регламентують;

9) не містить КУпАП при винесенні постанови за результатами розгляду справи про адміністративні проступки і формулювання «Іменем України», що вказує перш за все на невідповідність, зокрема Конституції України.

А, отже, саме зараз виникає нагальна потреба у законодавчому закріпленні положень кодексу в частині забезпечення чіткої процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, які відповідали б не тільки принципу якості закону, а й забезпечували б особі право на захист та право на справедливий суд в загалі.

5. Особливе місце в реформуванні адміністративно-деліктного права України

відводиться формуванню зовсім нових, модернізованих напрямів, спрямованих на удосконалення норм права, які регламентують розгляд судами справ про адміністративні правопорушення.

Зараз інститут адміністративної відповідальності зовсім не відповідає сучасним вимогам суспільного розвитку, а тому потребує реформування та вдосконалення. Нами було визначено декілька шляхів вирішення цієї проблеми:

1) вдосконалення окремих положень КУпАП шляхом внесення нагальних змін та доповнень;

2) створення двох кодифікованих актів, де перший – Кодекс про адміністративні правопорушення, який встановлював би норми матеріального права, а другий – Адміністративно-процесуальний кодекс, встановлював би діяльність органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та процесуальний порядок розгляду таких справ.

Однак, прийняття кодифікованого законодавства України про адміністративні правопорушення вимагає від учасників правотворчого процесу велику кількість часу, адже написання таких актів може тривати роками. Тому, на наш погляд, доцільним було б, в першу чергу, нормативно врегулювати актуальні питання дискусійного процесу судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, які у подальшому ввійдуть у чинне законодавство, і не створюватимуть прогалин, колізій, суперечок, перш за все, у судовій практиці.

Нами було запропоновано внести наступні нагальні зміни та доповнення до норм КУпАП:

1) доповнити КУпАП статтю «Зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення», в якій визначити дефініцію провадження у справах про адміністративні правопорушення як: регламентована адміністративно-процесуальними нормами низка послідовних дій 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;

2) внести зміни до ст. 278 КУпАП щодо можливості винесення судом окремої ухвали про направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення до органу, який склав протокол, з метою усунення недоліків;

3) внести такі зміни до глави 22 КУпАП, що структурно відмежують процедуру судового розгляду справ про адміністративні правопорушення від процедури їх розгляду іншими органами, а отже дану главу КУпАП слід доповнити статтю «Порядок судового розгляду проваджень про адміністративні правопорушення»;

4) впровадити до КУпАП такі статті як «Фіксування судового засідання технічними засобами» та «Ведення протоколу судового засідання»;

5) доповнити КУпАП статтями, які б регулювали відвід (самовідвід), порядок їх вирішення та наслідки в разі задоволення, а також впровадити такий вид виконавчого документу як ухвала;

6) шляхом внесення доповнень до КУпАП пропонуємо впровадити статтю «Судова експертиза», більше того, слід внести зміни до ч. 4 ст. 277 КУпАП та викласти її в такій редакції «Строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відраженні чи на лікуванні, у відпустці тощо), або у зв'язку з проведенням судової експертизи»;

7) внести зміни до ст. 277 КУпАП, а саме визначити такі строки, що будуть гарантувати особі можливість участі у справі про адміністративне правопорушення;

8) доповнити КУпАП статтю «Привід», в якій передбачити порядок та умови застосування заходів примусу;

9) внести відповідні доповнення до норм чинного КУпАП, в яких задекларувати поняття «нарадчої кімнати», закріпити принципи її таємниці.

Підсумовуючи результати роботи, зазначимо, що впровадження саме таких змін та доповнень до КУпАП досить позитивно позначиться на якості законодавства про адміністративні правопорушення та й на адміністративній відповідальності взагалі. Фактично, наведені нами напрями вдосконалення КУпАП, дозволять в першу чергу заповнити ті проблеми та прогалини, котрі існують в адміністративному процесі, а також стануть важливим кроком на шляху до приведення процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення у відповідність до загальноновизнаних міжнародних стандартів.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ**

1. Фута О.В. Удосконалення системи розгляду проваджень про адміністративні правопорушення на прикладі Німеччини// Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС? : Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2019. – С. 268-271.

## **АНОТАЦІЯ**

**Фута О.В. Удосконалення системи розгляду проваджень про адміністративні правопорушення. – На правах рукопису.**

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

У магістерській роботі охарактеризовано правові засади судового розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення, встановлено стан правового врегулювання такого розгляду, а також окреслено напрямки та шляхи удосконалення правових норм, що діють у даній сфері.

На підставі аналізу існуючих наукових підходів визначено сутність та зміст провадження у справах про адміністративні проступки.

Підкреслено, що адміністративні правопорушення й дотепер залишаються найбільш розповсюдженим негативним явищем в українському суспільстві, адже охоплюють майже всі сфери нашого життя. Незважаючи на безперервні зміни адміністративно-деліктного законодавства та посилення адміністративної відповідальності, суттєвого зменшення кількості адміністративних правопорушень в Україні не спостерігається. Але попри таке поширення, адміністративні провадження, так само як і процес адміністративного розгляду, достатньо не досліджені. Значна кількість адміністративно-правового матеріалу та його дуже складна система упорядкування створюють ще більшу складність у його вивченні.

Узагальнено, що розгляд питання судового провадження у справах про адміністративні правопорушення є особливо важливим, адже цей вид провадження не лише має невирішені проблеми, але й має також прямі нормативні протиріччя, які виявляються в процесі застосування судами норм, що містяться у базовому акті адміністративно-деліктного законодавства України.

Проаналізовано загальні положення провадження у справах про військові адміністративні правопорушення та провадження у справах щодо вчинення домашнього насильства на прикладі Миколаївського районного суду Миколаївської області в період з 2017 по 2019 роки. Визначено основні особливості процесуального судового розгляду даних категорій справ. Показано кількість скоєних правопорушень, кількість розглянутих

відповідних проваджень з особливостями накладення адміністративних санкцій.

Визначено, що адміністративно-деліктне законодавство України містить проблеми процесуальної частини, що на практиці призводить до основних перешкод у з'ясуванні обставин кожного адміністративного провадження. З'ясовано, що ці труднощі виникають як при підготовці справи до розгляду, так і впродовж всього судового розгляду проваджень у справах про адміністративні делікти.

Сформульовано пропозиції та рекомендації, пов'язані з напрямками удосконалення системи судового розгляду справ про адміністративні правопорушення. Запропоновано впровадження нагальних змін та доповнень до змісту матеріальних і процесуальних основ адміністративної відповідальності, котрі в майбутньому забезпечать урегулювання процесу розгляду адміністративних проваджень у відповідності до проголошених принципів верховенства права, поваги до прав і свобод людини та громадянина.

*Ключові слова:* адміністративні правопорушення, провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-деліктне законодавство України, судовий розгляд, принципи верховенства права, права і свободи людини та громадянина.

## SUMMARY

### **Futa O.V. Improvement of the system of administrative proceedings. - Manuscript.**

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

The master's thesis describes the legal principles of judicial review of proceedings in administrative offenses, establishes the state of legal settlement of such proceedings, as well as outlines directions and ways of improving the legal norms in force in this field.

On the basis of the analysis of the existing scientific approaches, the nature and content of the proceedings in administrative misconduct cases are determined.

It is emphasized that administrative offenses remain the most widespread negative phenomenon in Ukrainian society, since they cover almost all spheres of our lives. Despite continuous changes in the administrative-tort legislation and strengthening of administrative responsibility, there is no significant reduction in the number of administrative offenses in Ukraine. But despite such proliferation, administrative proceedings, as well as the administrative review process, have not been sufficiently investigated. The considerable amount of administrative-legal material and its very complex system of ordering make it even more difficult to study.

Generally speaking, the consideration of the issue of court proceedings in cases of administrative offenses is especially important, since this type of proceedings not only has unresolved problems, but also has direct normative contradictions, which are revealed in the process of application by the courts of the rules contained in the basic act of administrative and tort. legislation of Ukraine.

The general provisions of the proceedings on military administrative offenses and proceedings in cases of domestic violence are analyzed, based on the example of the Mykolaiv District Court of Mykolaiv Oblast in the period from 2017 to 2019. The main features of procedural judicial review of these categories of cases are identified. The number of offenses committed, the number of relevant proceedings considered with the peculiarities of imposing administrative sanctions are shown.

It is determined that the administrative-tort legislation of Ukraine contains problems of the procedural part, which in practice leads to the main obstacles in clarifying the circumstances of each administrative proceeding. These difficulties were found to arise both during the preparation of the case and during the whole of the administrative proceedings.

Suggestions and recommendations related to the directions of improving the system of judicial review of cases of administrative offenses are formulated. It is proposed to introduce urgent changes and additions to the content of the substantive and procedural bases of administrative responsibility, which in the future will ensure the regulation of the process of reviewing administrative proceedings in accordance with the proclaimed principles of the rule of law, respect for human and citizen's rights and freedoms.

*Key words:* administrative offenses, proceedings in cases of administrative offenses, administrative-tort legislation of Ukraine, judicial review, principles of the rule of law, rights and freedoms of man and citizen.