

УДК 342.951

А.Ю. Рямзіна,  
здобувач Державного науково-дослідного  
інституту МВС України

## СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ СТАДІЇ ПІДГОТОВКИ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ

*У статті визначається поняття та сутність стадії підготовки справи про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, до судового розгляду; досліджено значення цієї стадії судового провадження у справах про адміністративні проступки, що посягають на народне волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.*

**Ключові слова:** *судове провадження, адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, підготовка стадія судового провадження.*

*В статье определяется понятие и сущность стадии подготовки дела об административных проступках, посягающих на осуществление народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения, к судебному рассмотрению, исследовано значение данной стадии судебного производства по делам об административных проступках, посягающих на осуществление народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения.*

**Ключевые слова:** *судопроизводство, административные проступки, посягающие на осуществление народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения, подготовительная стадия судебного производства.*

*This paper defines the concept and essence of the preparatory phase of the administrative proceedings, that impinge on the implementation of the people's will and set the order of security for the trial, as well as the analysis of the value of this stage of the proceedings on the administrative offenses, that infringe on people's will and set order of its software, is carried out.*

**Keywords:** *litigation, administrative offenses that impinge on the implementation of the people's will and set the order of support, preparatory phase of the proceedings.*

Підготовка справ до судового розгляду є досить важливою стадією у вирішенні справ про адміністративні правопорушення, оскільки саме на цій стадії приймаються такі рішення, як відкриття провадження по справі, призначення справи до розгляду, визначається коло осіб, які братимуть участь у цій справі, підбирається законодавство, що має бути застосовано в конкретних правовідносинах, які стали предметом розгляду або спору тощо. Звичайно, ця стадія відіграє свою особливу роль і у розгляді справ про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення, хоча тривалість зазначеного етапу в судовому розгляді цієї категорії справ є скороченою, що виступає однією з особливостей судового розгляду справ про адміністративні проступки,

що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Визначенню особливостей судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, в тому числі дослідження підготовчої стадії судового провадження в цих справах, присвячено роботи таких дослідників: В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О.М. Бандурки, І.Л. Бачила, Ю.П. Битяка, В.В. Галунько, Є.В. Додіна, Д. М. Павлова, В.М. Плішкіна, А.О. Селіванова та багатьох інших. Однак комплексного дослідження сутності та значення підготовки справ про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, до судового розгляду в Україні не проводилось, що обумовлює актуальність теми.

Метою цієї статті є визначення сутності та значення підготовки справ про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, до судового розгляду. Для реалізації мети було виконано такі завдання: визначено поняття та завдання підготовчої стадії судового провадження у справах про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення; охарактеризовано особливості цієї стадії судового провадження; досліджено її значення.

Для розуміння значення підготовчої стадії, її сутності та особливостей необхідно визначити поняття стадії судового провадження у справах про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення, її мету, коло питань, які вирішуються на цій стадії та процесуальне рішення, яким завершується стадія підготовки справи до розгляду.

Так, у правовій літературі відсутня єдина точка зору з приводу визначення поняття та мети підготовчої стадії в судовому розгляді справ про адміністративні проступки, в тому числі тих, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. Крім того, деякі вчені висловлюють позицію, згідно з якою підготовку справи до судового розгляду не можна розглядати як самостійну стадію судового процесу [1, с. 78 та ін.]. Так, наприклад, М.А. Гурвич вважав, що підготовка справи до судового розгляду не є самостійною стадією процесу, оскільки являє собою лише сукупність дій організаційного значення, які суддя виконує безпосередньо перед судовим розглядом [2, с. 135]. Однак, на нашу думку, не можна погодитись з такою точкою зору, оскільки стадія підготовки справи до судового розгляду притаманні всі основні ознаки самостійної стадії судового провадження, зокрема: вона має чітко визначені в законодавстві межі (початок та кінець); на цій стадії реалізуються відповідні завдання; закінчується прийняттям процесуального рішення – ухали суду про час, місце судового розгляду або попереднього судового розгляду тощо. Саме тому ми підтримуємо позицію іншої групи науковців, які вважають, що стадія підготовки справи до судового розгляду є самостійною та повноцінною стадією судового провадження [3, с. 98; 4, с. 49 та ін.].

Так, після надходження протоколу про адміністративне правопорушення до судді він приймає рішення про те, чи належить до компетенції суду розгляд цієї категорії справи. З цього приводу Ю. П. Битяк та Н. Б. Писаренко зазначають, що аналіз положень Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє стверджувати, що при вирішенні питання про віднесення правового спору до компетенції одного із судів загальної юрисдикції законодавець враховує: а) суб'єктний склад такого спору; б) зміст правовідносин, з яких він виник. При цьому інформація про учасників спірних правовідносин та характер суспільного

зв'язку між ними міститься в різних статтях згаданих процесуальних актів [5, с. 78]. Крім визначених автором юридичних підстав для визначення територіальної та предметної (а в деяких випадках і інстаційної) підсудності необхідно виділити також інші підстави для відмови судді у відкритті провадження по відповідній справі. Серед цих підстав особливо слід виділити пропущення строку направлення до суду протоколу про адміністративне правопорушення. У цьому контексті слід звернути увагу, що ст. 257 Кодексу про адміністративні правопорушення не містить спеціальних приписів, які визначали б строк, протягом якого протокол про вчинене адміністративне правопорушення має бути направлений до суду. Водночас, враховуючи положення ч. 2 ст. 36 Кодексу про адміністративні правопорушення, зокрема, те, що в справах про адміністративні правопорушення, які підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення [6], а також положення ч. 2 ст. 277 Кодексу про адміністративні правопорушення (про триденний строк судового розгляду справи про адміністративне правопорушення), можна визначити, що суддя зобов'язаний прийняти протокол про адміністративне правопорушення, якщо він надійшов до суду не пізніше строку, протягом якого особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності.

Однією з умов повного, всебічного, об'єктивного та своєчасного розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення є належне складання та оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, який фактично є правовою підставою для відкриття судового провадження у відповідній справі.

С.Ф. Константінов звертає увагу на те, що зміст постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення має складатися з попередньої правової оцінки фактичних підстав для складання протоколу про адміністративний проступок, передбачати терміни початку адміністративного розслідування з обов'язковою їх реєстрацією [7, с. 77].

Так, М.К. Керімов вважає, що важливе значення при підготовці до розгляду справи має встановлення наявності підстав прийняття рішення про повернення протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи для усунення виявлених недоліків. Автор звертає увагу на те, що повернення протоколу можливе тільки на етапі підготовки до судового розгляду [8, с. 16]. Однак аналіз судових постанов по справам про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, якими було встановлено недоліки в оформленні протоколу про відповідні адміністративні правопорушення та направлено його на доопрацювання [9; 10], показує, що відповідне рішення приймалося не під час прийняття протоколу про адміністративне правопорушення, і навіть не на підготовчій стадії, а вже на стадії розгляду справи по суті. Це, в свою чергу, є порушенням діючого процесуального законодавства, оскільки, як зазначено в п. 2 ст. 278 Кодексу про адміністративні правопорушення, одним із завдань підготовки справи до судового розгляду є визначення правильності оформлення протоколу та інших матеріалів справи про адміністративне правопорушення [6]. Таким чином, основними умовами прийняття судом рішення про відкриття провадження та розгляд справи про адміністративне правопорушення є: дотримання строків направлення протоколу про адміністративне правопорушення до суду; правильність оформлення та повнота протоколу про адміністративне правопорушення (складання

його посадовою особою, яка відповідно до законодавства має на це право, заповнення всіх граф протоколу, опис всіх обставин справи тощо).

Ці умови слід віднести до процесуальних умов прийняття судом рішення про відкриття провадження у справі про адміністративне правопорушення. Крім процесуальних умов прийняття позовної заяви (та процесуальних підстав прийняття суддею рішення про відмову у відкритті провадження у справі), необхідно виділити відповідні матеріальні умови. Однією з основних умов матеріального характеру, дотримання яких необхідне для прийняття позовної заяви відповідним адміністративним судом, є підсудність справи конкретному місцевому суду. Розглядаючи саме адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та порядок його забезпечення, варто вказати, що однією зі сторін у виборчому процесі та процесі референдуму є владний суб'єкт, що у свою чергу виявляє особливості зазначеної категорії справ. Цей суб'єкт може знаходитись на стороні особи правопорушника або потерпілої особи. Однак справи такої категорії не підсудні адміністративним судам, а є підсудними саме судам загальної юрисдикції, між якими законодавством не встановлено підстав розмежування повноважень по розгляду кримінальних, цивільних справ або справ про адміністративні правопорушення.

Після прийняття протоколу про адміністративне правопорушення провадження у справі розпочинається з підготовки справи до судового розгляду. А. В. Андрушко зазначає, що це одна із обов'язкових стадій судового процесу. Мета цієї стадії полягає у сприянні охороні прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом створення умов для забезпечення правильного та своєчасного вирішення справи й ухвалення в ній законного і обґрунтованого рішення [11, с. 66]. Отже, існування підготовчої стадії судового процесу обумовлене необхідністю: перевірки матеріалів справи, визначення категорії справи, визначення законодавства, яким врегульовуються правовідносини зазначеної категорії справ, прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання, зібрання доказів по справі, в тому числі виклику свідків тощо.

На сьогодні в Кодексі про адміністративні правопорушення діє одна єдина стаття, яка визначає питання, які вирішуються судом на стадії підготовки справи про адміністративне правопорушення до розгляду по суті. Зокрема, відповідно до ст. 278 Кодексу про адміністративні правопорушення до таких питань належать:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи;
  - 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
  - 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
  - 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
  - 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката [6].
- Отже, можна зробити висновок, що підготовка справи про адміністративні правопорушення до судового розгляду розпочинається з моменту надходження до суду відповідного протоколу та інших матеріалів справи про адміністративне правопорушення, що відрізняє судове провадження у справах про адміністративні правопорушення від інших видів проваджень, зокрема цивільного та адміністративного, де порушення провадження справи в суді є першою стадією, за якою слідує підготовча стадія.

Процесуальний порядок реалізації судом (суддею) дій на стадії підготовки справи про адміністративні проступки до судового розгляду, на відміну від

підготовчої стадії в цивільному та адміністративному процесі, Кодексом про адміністративні правопорушення не регламентовано.

Слід зазначити, що підготовча стадія в справах про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, складається із системи дій, які реалізують суддя, сторони та інші учасники судового розгляду.

Так, в науковій літературі вважається, що процесуальні дії, які складають зміст підготовчої стадії, можна поділити за суб'єктом на три групи: 1) процесуальні дії судді; 2) процесуальні дії осіб, які беруть участь у справі; 3) процесуальні дії осіб, які сприяють здійсненню правосуддя [11, с. 76]. До останніх осіб належать секретар судового засідання, помічник судді та інші. Як правило, особи, передбачені в п. 2 та 3, діють за відповідною вказівкою судді.

Таким чином, на підготовчій стадії судового розгляду справ про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, суддею реалізуються такі дії: 1) визначається, чи підвідомча справа про адміністративне правопорушення зазначеному суду за територіальною, предметною чи інстанційною підсудністю; 2) з'ясовується, чи правильно та повно оформлено протокол про адміністративне правопорушення, а також перевіряються інші матеріали справи, встановлюється, які докази необхідно витребувати; 3) визначається законодавство, яким врегульовано правовідносини (функція щодо підбору необхідних законодавчих актів та відповідних статей може бути покладена на помічника судді); 4) встановлюються обов'язкові учасники справи про адміністративне правопорушення, які мають бути повідомлені про час і місце розгляду справи; 5) якщо до початку судового розгляду до суду надійшли заяви або клопотання сторін, вирішується питання про можливість їх задоволення або відмови в задоволенні, про що виноситься вмотивована ухвала; 6) виноситься відповідна ухвала або постанова судді за наслідками підготовчої стадії.

Кодекс про адміністративні правопорушення не містить окремої статті, в якій визначалося б, яке рішення виносить суд за наслідками підготовки справи до судового розгляду. Однак, виходячи з того, що на підготовчій стадії судом приймаються відповідні рішення (ст. 278 КУпАП), а також зважаючи на те, що ця стадія, як було з'ясовано, є самостійною стадією судового провадження в справі про адміністративні правопорушення, відповідно можна зробити висновок, про те, що ця стадія повинна завершуватись прийняттям процесуального судового рішення. Так, за наслідками підготовчої стадії судового розгляду справи про адміністративний проступок, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, може бути винесене одне з таких судових рішень. 1) Про повернення протоколу про адміністративне правопорушення органу, який його склав, на доопрацювання. Таке рішення виноситься в тому разі, якщо суддею будуть виявлені недоліки в оформленні протоколу, зокрема: якщо в протоколі заповнені не всі відомості про особу правопорушника, обставини, за яких було виявлено, вчинено правопорушення, не визначено, який саме закон та яку саме статтю закону порушує особа (наприклад, не визначено, яким нормативним актом місце, в якому особа розміщує агітаційні матеріали, є забороненим для цього), або якщо буде встановлено, що особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, не ознайомлено або ознайомлено не належним чином з протоколом про правопорушення (не вручено копію протоколу, в тому числі, якщо протокол в майбутньому змінювався або доповнювався, то не вручено відповідний протокол зі змінами або доповненнями) тощо. 2) Якщо при отриманні

протоколу про адміністративне правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення або встановлений порядок його забезпечення, суддею буде виявлено, що протокол складений посадовою особою, яка не має на це права, то провадження по справі закривається. 3) Якщо при підготовці справи до судового розгляду до суду надійдуть клопотання або заяви сторін, то суд має винести відповідну ухвалу про задоволення або обґрунтовану відмову в задоволенні відповідного клопотання. Що стосується клопотання про забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення, то судом враховується те, що оскільки санкціями статей Кодексу про адміністративні правопорушення, якими визначається відповідальність за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, передбачена відповідальність у виді штрафу, то такий вид заходів забезпечення, як адміністративне затримання застосовуватись не може. 4) Якщо суддя при дослідженні матеріалів справи виявить потребу в отриманні додаткових доказів, то він приймає відповідну постанову про витребування доказів. 5) Якщо відсутні матеріальні або процесуальні перешкоди для судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, судом приймається рішення про призначення справи до судового розгляду.

У разі прийняття судом рішення про призначення справи до судового розгляду в ухвалі суду має бути визначено час, місце та дата проведення судового засідання, про що негайно повідомляються сторони справи. Що стосується повідомлення осіб, які беруть участь у справі, то вони повинні бути повідомлені шляхом надсилання їм повісток. При цьому слід враховувати, що справи про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, повинні бути розглянуті судом протягом трьох діб з дня надходження протоколу про адміністративне правопорушення, а ст. 277-2 Кодексу про адміністративні правопорушення вимагає, щоб сторони були повідомлені про розгляд справи не пізніше ніж за три дні до початку розгляду, виникає ситуація, при якій повідомлення про розгляд справи має здійснюватися ще до надходження протоколу до суду, тобто тією посадовою особою, яка склала протокол про адміністративне правопорушення. Однак на практиці реалізувати цей припис закону дуже складно, адже інформація про графік роботи суду, а також окремого судді (якщо навіть невідомо до якого судді потрапить справа про адміністративне правопорушення, оскільки це визначає автоматизована система) посадовій особі, що складає протокол, не доступна. Таким чином, зазначена законодавча колізія потребує вирішення.

Отже, завершуючи дослідження проблеми підготовки справи про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, до судового розгляду, визначимо особливості такої стадії судового провадження саме в цій категорії справ. До таких особливостей, зокрема, належать: 1) часове обмеження цієї стадії декількома днями або навіть декількома годинами; 2) необхідність повідомлення сторін справи про адміністративне правопорушення не пізніше ніж за три дні до початку судового розгляду справи; 3) відсутність попереднього судового розгляду справ цієї категорії; 4) обмеженість права судді щодо застосування засобів забезпечення провадження у справі, зокрема, не може бути застосовано такий захід, як адміністративне затримання; 5) необхідність вирішення на цій стадії всіх попередніх питань, витребування доказів, проведення експертиз тощо, а також повернення протоколу про адміністративне правопорушення на доопрацювання при виявленні недоліків в його оформленні; 6) винесення відповідного рішення судом за наслідками підготовки справи до судового розгляду.

Підготовче провадження у справах про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, можна визначити як регламентовану законодавством систему дій процесуального характеру, яка реалізується суддею, особами, які беруть участь у справі, та іншими учасниками судового процесу з метою забезпечення своєчасного, повного, всебічного, об'єктивного та правильного вирішення справи, забезпечення захисту прав та охорони інтересів учасників виборчого процесу або учасників референдуму, а також захисту публічного інтересу шляхом витребування необхідних доказів, забезпечення позову, повідомлення сторін про час та місце судового розгляду тощо.

Таким чином, сутність зазначеної стадії судового провадження в справах про адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, полягає в тому, що саме на цій стадії суддя, особи, що беруть участь у справі, та інші учасники судового процесу мають можливість підготуватися до розгляду справи, зокрема, зібрати необхідні докази, дослідити законодавство в цій сфері тощо. Особливо важливе значення мають процесуальні дії судді на цій стадії, оскільки від їх повноти та якості залежить оперативність, об'єктивність та правильність вирішення справи.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шилов А.В. Подготовка дела к судебному разбирательству в арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / А.В. Шилов. – Томск, 2004. – 218 с.
2. Гурвич М.А. Подготовка гражданских дел к судебному разбирательству / М.А. Гурвич, В.К. Пучинский. – М. : Госюриздат, 1962. – 89 с.
3. Николаева Л.А. Административная юстиция и административное судопроизводство : сборник / Л.А. Николаева, А.К. Соловьева. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 332 с.
4. Павлова Л.В. Підвідомчість справ в адміністративному судочинстві / Л.В. Павлова // Адміністративне право та процес. – 2011. – № 4 (17). – С. 47–52.
5. Битяк Ю.П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю.П. Битяк, Н.Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : Тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 78–81.
6. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 07.12.1984 р. № 8073–Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Константинов С.Ф. Адміністративно-правозастосовча діяльність органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення: Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення / С.Ф. Константинов // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 2-х ч. (7–8 грудня 2006). – Сімферополь, 2006. – Ч. 1. – 174 с.
8. Керимов М.К. Рассмотрение дел об административных правонарушениях: проблемы теории и практики правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / М.К. Керимов. – Москва, 2009. – 23 с.
9. Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області по справі 1915/15945/2012 від 15 жовтня 2012 року : Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26827281>.
10. Постанова Борщівського районного суду Тернопільської області по справі № 1902/1946/2012 від 08 листопада 2012 року : Єдиний Державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27365102>.
11. Цивільний процес : Навч. посіб. / А.В. Андрушко, Ю.В. Білоусов, Р.О. Стефанчук, О.І. Угриновська та ін. ; за ред. Ю.В. Білоусова. – К. : Прецедент, 2005. – 293 с.

Отримано 02.04.2014