

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПІДВІДОМЧІ ОРГАНАМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

THEORETICAL, LEGAL AND APPLIED PRINCIPLES OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES UNDER THE JURISDICTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Герасимчук Р. В.

Доктор філософії з права,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
м. Хмельницький, Україна
ORCID: 0009-0007-9220-800X

Ruslan Herasymchuk

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law,
Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law,
Khmelnytskyi, Ukraine

В науковій статті автор провів наукове дослідження теоретико-правових та прикладних засад провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України. У науковій статті вказано, що одним із повноважень органів Національної поліції є здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Провадження у справі про адміністративні правопорушення органами Національної поліції починається із стадії адміністративного розслідування або порушення справи про адміністративні правопорушення, а в подальшому – продовжується на стадії розгляду та вирішення справи про адміністративні правопорушення, а далі – виконання владного припису, що міститься у постанові про накладення адміністративного стягнення органами Національної поліції. Крім цього, важливою (але факультативною) стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення є адміністративне оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення органами Національної поліції, яке не виключає можливість оскарження такої постанови до суду в порядку адміністративного судочинства. Зважаючи на правоохоронний характер Національної поліції, остання вправі не тільки здійснювати адміністративне розслідування та власне – розгляд справи про адміністративні правопорушення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення, але й здійснювати примусові заходи, спрямовані на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Можемо погодитися із висновком, висловленим у доктринальних джерелах, що на даний час норми, які визначають підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення є суперечливими та не закріплюють чіткого розмежування підвідомчості тих чи інших адміністративних справ між органами Національної поліції та іншими органами. Дискусійний характер має наукова позиція щодо того, що адміністративне розслідування завершується складанням протоколу про адміністративні правопорушення, зважаючи на існування спрощеного адміністративного розслідування.
Ключові слова: адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративні правопорушення; Національна поліція; протокол про адміністративні правопорушення; підвідомчість; адміністративне правопорушення.

In the scientific article, the author conducted a scientific study of the theoretical, legal and applied principles of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the bodies of the National Police of Ukraine. The scientific article indicates that one of the powers of the bodies of the National Police is to conduct proceedings in cases of administrative offenses. Proceedings in a case of administrative offenses by the bodies of the National Police begin with the stage of administrative investigation or initiation of a case of administrative offenses, and subsequently continue at the stage of consideration and resolution of the case of administrative offenses, and then - the execution of the authority's order contained in the resolution on the imposition of an administrative penalty by the bodies of the National Police. In addition, an important (but optional) stage of proceedings in cases of administrative offenses is the administrative appeal of the resolution on the imposition of an administrative penalty by the bodies of the National Police, which does not exclude the possibility of appealing such a resolution to court in the order of administrative proceedings. Given the law enforcement nature of the National Police, the latter has the right not only to conduct an adminis-

trative investigation and, in fact, to consider a case of administrative offenses, to bring to administrative responsibility persons guilty of committing an administrative offense, but also to carry out coercive measures aimed at ensuring the proceedings in cases of administrative offenses. We can agree with the conclusion expressed in doctrinal sources that at present the norms that determine the jurisdiction of considering cases of administrative offenses are contradictory and do not establish a clear delimitation of the jurisdiction of certain administrative cases between the bodies of the National Police and other bodies. The scientific position that the administrative investigation is completed by drawing up a protocol on administrative offenses is debatable, given the existence of a simplified administrative investigation.

Key words: administrative investigation; consideration of a case on administrative offenses; National Police; protocol on administrative offenses; jurisdiction; administrative offense.

ВСТУП

Адміністративні правопорушення є невід'ємною частиною правової системи будь-якої держави, а боротьба з ними становить один з ключових напрямків діяльності правоохоронних органів. В Україні вагому роль у забезпеченні законності та правопорядку, а також у притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності, відіграють органи Національної поліції. Саме вони є основними суб'єктами, що наділені повноваженнями щодо виявлення, фіксації та провадження у справах про значну кількість адміністративних правопорушень. Ефективність функціонування цієї системи безпосередньо залежить від чіткості теоретичних засад та практичного застосування норм адміністративного права. Незважаючи на значний масив нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу, та багатий досвід правозастосування, питання теоретико-правового та прикладного аспекту провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України, залишаються актуальними та потребують постійного аналізу, що зумовлене як динамічним розвитком законодавства, появою нових видів адміністративних правопорушень, так і наявністю невирішених питань теоретико-правового та прикладного характеру.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Проблематика вирішення справ про адміністративні правопорушення досліджувалася рядом науковців – представників адміністративно-правової доктрини. Ці науковці дослідили питання змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення (Ю. П. Битяк [1], Е. Ф. Демський [2]), нормативно-правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України (В. Б. Пчелін [3]), поняття, особливості та нормативно-правове забезпечення розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією (Е. Е. Абдулкадірова [4; 5]), прикладні аспекти діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України у провадженнях в справах про адміністративні правопорушення (О. А. Буряченко [6]), проблемні аспекти визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення органам Національної поліції України (М. І. Пелех

[7]), особливості реалізації повноважень органів Національної поліції на окремих стадіях провадження про адміністративні правопорушення, в тому числі на стадії адміністративного розслідування (А. Г. Нітченко [8], Р. Ю. Молчанов [9], С. А. Резанов [10], А. В. Червінчук [11]), на стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення (В. В. Бондар [12], С. А. Резанов [10]), проблемні аспекти документування адміністративних правопорушень органами Національної поліції (В. В. Бондар [12], А. О. Монаєнко [13]). В той же час, в адміністративно-правовій доктрині зберігається дискусія у частині комплексного дослідження теоретико-правових та прикладних засад провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Метою цієї наукової статті є наукове дослідження теоретико-правових та прикладних засад провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Емпіричний метод надав можливість зібрати необхідні дані для вивчення проблематики участі органів Національної поліції України у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Метод спостереження дозволив опрацювати праці українських науковців щодо визначення поняття та стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення та особливостей участі органів Національної поліції України у провадженні на кожній стадії провадження. Для виділення окремих проблем провадження у справах про адміністративні правопорушення за участю органів Національної поліції застосовано спеціально-юридичний метод наукового дослідження. Через поєднання цих методів стаття пропонує комплексне розуміння вище вказаної проблеми.

РЕЗУЛЬТАТИ

Діяльність Національної поліції як центрального органу виконавчої влади та правоохоронного органу спрямовується на надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом,

послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. З цієї метою, відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція відповідно до покладених завдань вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення, здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання [14]. Як бачимо, одним із повноважень органів Національної поліції є здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому, Національна поліція є одним із кількох десятків органів публічної адміністрації, що мають повноваження у відповідній сфері. В той же час, зважаючи на правоохоронний характер Національної поліції, остання вправі не тільки здійснювати адміністративне розслідування та власне – розгляд справи про адміністративні правопорушення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення, але й здійснювати примусові заходи, спрямовані на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (при цьому як такі, що віднесені до компетенції органів Національної поліції – адміністративне затримання, особистий огляд, огляд і вилучення речей та документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, тимчасове вилучення або затримання транспортного засобу; так і такі, що віднесені до компетенції інших органів та посадових осіб – адміністративне затримання та доставлення правопорушника).

Основою здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі поліції, є акт кодифікованого законодавства – Кодекс України про адміністративні правопорушення України. Складність його застосування зумовлена, зокрема, тим, що значна кількість його норм має відсильний характер, що зумовлює необхідність звернення поліцейського до положень інших законів України, які визначають ті або інші аспекти здійснення ним провадження у справах про адміністративні правопорушення [3, с. 93]. У ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено підвідомчість (компетенцію) органів Національної поліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил паркування транспортних засобів, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами тран-

спорту тощо. У ст. 255 цього ж Кодексу визначено компетенцію посадових осіб Національної поліції щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення (здійснення адміністративного розслідування як першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення) [15]. Втім, у науковій літературі зроблено правильний висновок про те, що на даний час норми, які визначають підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення є суперечливими та не закріплюють чіткого розмежування підвідомчості тих чи інших адміністративних справ між органами Національної поліції та іншими органами. У складі Національної поліції функціонують кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція та поліція особливого призначення. При цьому, у Кодексі України про адміністративні правопорушення не зазначається на тому, які саме органи Національної поліції уповноваженні здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення на першій стадії, а які – розгляд та вирішення справи про адміністративні правопорушення, не розмежовує компетенцію цих органів [7, с. 478-479].

Як справедливо зазначає О. А. Буряченко, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це заснована на нормах адміністративно-процесуального права сукупність послідовно вчинених процесуальних дій, відповідно до стадій та їх особливостей, посадовими особами органів Національної поліції щодо здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення задля забезпечення винесення законних і об'єктивних рішень та притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [6, с. 206]. Схоже визначення визначає й Е. Е. Абдулкадірова. На її думку, провадження у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції – це здійснення уповноваженими особами Національної поліції збирання і оцінки доказів та прийняття рішення про наявність або відсутність складу адміністративного правопорушення і можливість притягнення особи до адміністративної відповідальності в провадженні, яке розглядається [4, с. 164; 5, с. 40].

Хоча в науковій літературі зазначається, що зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять суспільні відносини, спрямовані на розгляд і вирішення адміністративної справи та виконання постанови про накладення стягнення, а не притягнення правопорушників до відповідальності, оскільки можливим є звільнення особи, що вчинила адміністративне правопорушення від адміністративної відповідальності або закриття провадження у справі у зв'язку із відсутністю складу адміністративного

правопорушення [1, с. 220; 2, с. 419]. У зв'язку із цим, провадження у справі про адміністративні правопорушення органами Національної поліції починається із стадії адміністративного розслідування або порушення справи про адміністративні правопорушення (хоча часто останнє розглядається як елемент стадії адміністративного розслідування поруч із такими елементами як: встановлення фактичних обставин справи, процесуальне оформлення результатів розслідування та направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю [5, с. 38]), а в подальшому – продовжується на стадії розгляду та вирішення справи про адміністративні правопорушення, а далі – виконання владного припису, що міститься у постанові про накладення адміністративного стягнення органами Національної поліції. Крім цього, важливою (але факультативною) стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення є адміністративне оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення органами Національної поліції [5, с. 38], яке не виключає можливість оскарження такої постанови до суду в порядку адміністративного судочинства.

В цьому аспекті, у науковій літературі справедливо зазначається на тому, що на першій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення встановлюються фактичні дані правопорушення, збираються докази; завершується ця стадія складанням процесуального документа, а саме протоколу про адміністративне правопорушення; власне – справи порушуються складанням протоколу про адміністративне правопорушення і усі процесуальні дії, що здійснювалися до цього моменту, передують власне адміністративному провадженню, сприяючи створенню умов для якісного та ефективного розгляду справи, що порушується [8, с. 26; 9, с. 61; 11, с. 29; 13, с. 91]. З цим, однак погодитися не можемо, оскільки не завжди адміністративне розслідування передбачає складання протоколу про адміністративні правопорушення. Зокрема, протокол про адміністративні правопорушення не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису), а також ряду інших адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції органів Національної поліції, у разі, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається. В цьому випадку, законодавець з однієї сторони, надає право поліцейському виносити постанову про притягнення до адміністративної відповідальності, і тут же зобов'язує його надати докази вини саме на місці вчинення правопорушення, що ста-

вить поліцейського у ситуацію, коли він буде зупиняти водія і притягати до відповідальності тільки у випадках наявності у нього фото-відеофіксації цього правопорушення, яку він зможе надати для ознайомлення правопорушнику [10, с. 395]. Як зазначає В. В. Бондар, працівники Національної поліції, під час фіксації перевищення швидкості водіями транспортних засобів більше ніж на 50 км/год. зафіксовані в неавтоматичному режимі, не складають адміністративних матеріалів за ч. 4 ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки саме в ч.1 цієї статті відсутня інформація, яка підтверджує їх компетенцію у розгляді адміністративних справ цієї категорії. Це дає привід для оскарження їх дій та факту притягнення правопорушників до відповідальності, що викликає затягування строків розгляду справи і в подальшому може призвести до того, що правопорушник взагалі не буде притягнутий до відповідальності [12, с. 62].

ДИСКУСІЯ

На жаль, в адміністративно-правовій доктрині зберігається дискусія у частині комплексного дослідження теоретико-правових та прикладних засад провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підвідомчі органам Національної поліції України.

ВИСНОВКИ

На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що одним із повноважень органів Національної поліції є здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Провадження у справі про адміністративні правопорушення органами Національної поліції починається із стадії адміністративного розслідування або порушення справи про адміністративні правопорушення, а в подальшому – продовжується на стадії розгляду та вирішення справи про адміністративні правопорушення, а далі – виконання владного припису, що міститься у постанові про накладення адміністративного стягнення органами Національної поліції. Крім цього, важливою (але факультативною) стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення є адміністративне оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення органами Національної поліції, яке не виключає можливість оскарження такої постанови до суду в порядку адміністративного судочинства. Зважаючи на правоохоронний характер Національної поліції, остання вправі не тільки здійснювати адміністративне розслідування та власне – розгляд справи про адміністративні правопорушення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення, але й здійснювати примусові заходи, спрямовані на забезпечення проваджен-

ня у справах про адміністративні правопорушення. Можемо погодитися із висновком, висловленим у доктринальних джерелах, що на даний час норми, які визначають підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення є суперечливими та не закріплюють чіткого розмежування підвідомчості тих чи інших адміністра-

тивних справ між органами Національної поліції та іншими органами. Дискусійний характер має наукова позиція щодо того, що адміністративне розслідування завершується складанням протоколу про адміністративні правопорушення, зважаючи на існування спрощеного адміністративного розслідування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Bytiak, Yu. P. (Ed.) (2005). *Administrativne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter [In Ukrainian].
2. Demskyi E. F. (2008). *Administrativne protsesualne pravo Ukrainy* [Administrative procedural law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter [In Ukrainian].
3. Pchelin, V. B. (2021). *Pravovi zasady provadzhennia u spravakh pro administrativni pravoporushennia, shcho pidvidomchi orhanam Natsionalnoi politsii Ukrainy* [Legal principles of proceedings in cases of administrative offenses under the jurisdiction of the National Police of Ukraine]. *Pravovi novely – Legal novelties*, 13, 90-96. DOI: <https://doi.org/10.32782/In.2021.13.13> [In Ukrainian].
4. Abdulkadirova, E. E. (2020). *Rozghliad sprav pro administrativni pravoporushennia patrolnoiu politsiiei*. Ph. D in Law thesis. Kyiv [In Ukrainian].
5. Abdulkadirova, E. E. (2017). *Poniattia rozghliadu sprav pro administrativni pravoporushennia patrolnoiu politsiiei* [The concept of consideration of cases of administrative offenses by the patrol police]. *Yurydychna Ukraina – Legal Ukraine*, 7-8, 36-41. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2017_7-8_7 [In Ukrainian].
6. Buriachenko, O. A. (2024). *Pravovy status orhaniv dosudovoho rozsliduvannia Natsionalnoi politsii Ukrainy u provadzhenniakh v spravakh pro administrativni pravoporushennia* [The legal status of the pre-trial investigation bodies of the National Police of Ukraine in proceedings in cases of administrative offenses]. Ph. D in Law thesis. Kyiv [In Ukrainian].
7. Pelekh, M. I. (2019). *Osoblyvosti zastosuvannia administrativnoi vidpovidalnosti orhanamy Natsionalnoi politsii Ukrainy* [Peculiarities of the application of administrative liability by the bodies of the National Police of Ukraine]. *Yurydychna nauka – Legal Science*, 9 (99), 473-480. <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/issue/view/11/16> [In Ukrainian].
8. Buriak, V. Yu., & Nitchenko, A. H. (2021). *Dii patrolnoi politsii u spravakh pro administrativni pravoporushennia v sferi bezpeky dorozhnoho rukhu* [Actions of the patrol police in cases of administrative offenses in the field of road safety]. *Bezpeka na dorozhi: materialy III Molodizhnoi naukovo-praktychnoi konferentsii – Road safety: materials of the III Youth Scientific and Practical Conference* (Kryvyi Rih, May 21, 2021) (pp. 25-28). Kryvyi Rih [In Ukrainian].
9. Molchanov, R. Yu. (2017). *Osoblyvosti provadzhennia v spravakh pro administrativni pravoporushennia, shcho zdiisniuisia patrolnoiu politsiiei v sferi bezpeky dorozhnoho rukhu* [Peculiarities of proceedings in cases of administrative offenses committed by patrol police in the field of road safety]. *Pravova derzhava – Legal State*, 27, 60-64. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2017.27.233893> [In Ukrainian].
10. Rezanov, S. A. (2019). *Shchodo okremykh problemnykh pytan zdiisnennia provadzhennia v spravakh pro administrativni pravoporushennia u diialnosti patrolnoi politsii* [On certain problematic issues of conducting proceedings in cases of administrative offenses in the activities of patrol police]. *25 rokiv dosvidu ta pohliad u maibutnie (1994–2019 rr.): zbirnyk tez dopovidei na mizhnarodnii naukovi praktychnii konferentsii do 25-richchia stvorennia universytetu – 25 years of experience and a look into the future (1994–2019): collection of abstracts of reports at the international scientific and practical conference dedicated to the 25th anniversary of the university* (Kharkiv, November 22, 2019), (pp. 394-395). Kharkiv [In Ukrainian].
11. Chervinchuk, A. V. (2016). *Porushennia spravy pro administrativne pravoporushennia, zafiksovane v avtomatychnomu rezhymi* [Initiation of a case on an administrative offense recorded in automatic mode]. *Pravnychy chasopys Donetskooho universytetu – Legal Journal of Donetsk University*, 1/2, 27-34. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pchdu_2016_1-2_6 [In Ukrainian].
12. Bondar, V. V. (2022). *Prohalyny administrativnoho zakonodavstva shchodo rozghliadu orhanamy natsionalnoi politsii Ukrainy sprav pro administrativni pravoporushennia u sferi zabezpechennia bezpeky dorozhnoho rukhu, zafiksovanykh v avtomatychnomu rezhymi* [Gaps in administrative legislation regarding the consideration by the bodies of the National Police of Ukraine of cases on administrative offenses in the field of ensuring road safety, recorded in automatic mode]. *Yurydychnyi biuletyn – Legal Bulletin*, 25, 58-63. <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.25.07> [In Ukrainian].
13. Monaienko, A. O. (2023). *Pravove zabezpechennia dokumentuvannia administrativnykh pravoporushennia orhanamy Natsionalnoi politsii Ukrainy* [Legal support for the documentation of administrative offenses by the bodies of the National Police of Ukraine]. *Nove ukrainske pravo – New Ukrainian Law*, 3, 88-95. <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.3.13> [In Ukrainian].
14. *Pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 roku (iz nastupnyimi zminami ta dopovnenniami)* [On the National Police of Ukraine: Law of Ukraine dated July 2, 2015 (with subsequent amendments and supplements)]. zakon.rada.gov.ua. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n9> [In Ukrainian].
15. *Kodeks Ukrainy pro administrativni pravoporushennia vid 7 hrudnia 1984 roku (iz nastupnyimi zminami ta dopovnenniami)* [Code of Ukraine on Administrative Offenses dated December 7, 1984 (with subsequent amendments and supplements)]. zakon.rada.gov.ua. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n52> [In Ukrainian].