

## ПОВЕРНЕННЯ СУДОМ МАТЕРІАЛІВ ПРО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НА ДООПРАЦЮВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

### COURT RETURN OF MATERIALS ON ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR FURTHER PROCESSING: PROBLEMS OF PRACTICE AND LEGAL REGULATION

Яковенко Ю.В., викладач спеціальної кафедри № 1  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено сучасний стан судової практики та нормативного забезпечення повернення судом матеріалів про притягнення до адміністративної відповідальності на доопрацювання. Доведено необхідність вивчення даної проблематики з метою належного відправлення правосуддя. Проаналізовано підходи вчених щодо проблематики повернення на доопрацювання матеріалів про адміністративне правопорушення. Визначені сучасні типові помилки при складенні протоколу про вчинення адміністративного правопорушення. У статті наголошено на необхідності дотримання положень протоколу про адміністративне правопорушення, що є передумовою недопущення повернення таких матеріалів на доопрацювання. Проаналізовано сучасну адміністративно-правову базу на яку посилається суд при винесенні постанови про повернення матеріалів на доопрацювання. Встановлено, що наразі існує законодавча прогалина щодо встановлення повноважень судді при винесенні таких постанов. З'ясовано, що суди подекуди зловживають можливістю відправлення матеріалів про адміністративне правопорушення на доопрацювання, що призводить до підриву авторитету до суду та унеможливіє належним чином здійснювати правосуддя у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Наголошено на необхідності удосконалення адміністративно-правових норм, що регулюють процедуру розгляду справ про адміністративне правопорушення та можливість усунення недоліків у протоколі у разі їх встановлення. Визначено, що наразі практично відсутня законодавча можливість апеляційного оскарження постанови суду про повернення на доопрацювання матеріалів про притягнення до адміністративної відповідальності. Зроблено висновок, що притягнення особи до адміністративної відповідальності є по суті результатом реалізації завдань Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** протокол, адміністративне правопорушення, суд, адміністративна відповідальність, повноваження.

The article examines the current state of judicial practice and regulatory support for the court's return of administrative liability materials for revision. The need to study this issue in order to properly administer justice has been proven. The approaches of scientists to the problem of returning for revision of materials on administrative offenses are analyzed. Modern typical errors in drawing up a protocol on the commission of an administrative offense are defined. The article emphasizes the need to comply with the provisions of the administrative offense protocol, which is a prerequisite for preventing the return of such materials for revision. The modern administrative and legal framework, which is referred to by the court when issuing a decision on the return of materials for revision, is analyzed. It has been established that there is currently a legislative gap regarding the establishment of the judge's powers when issuing such rulings. It has been found that the courts in some places abuse the possibility of sending materials on an administrative offense for revision, which leads to a separation of the authority of the court and makes it impossible to properly administer justice in cases of bringing to administrative responsibility. The need to improve the administrative and legal norms regulating the procedure for consideration of administrative offense cases and the possibility of eliminating deficiencies in the protocol in case of their detection is emphasized. It was determined that currently there is practically no legal possibility of appealing the court's decision to return for revision the materials on bringing to administrative responsibility. It was concluded that bringing a person to administrative responsibility is essentially the result of the implementation of the tasks of the Code of Ukraine on administrative offenses.

**Key words:** protocol, administrative offense, court, administrative responsibility, authority.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан суспільних відносин все більшою мірою характеризується необхідністю належного забезпечення прав та основоположних свобод людини. Особливо питання щодо захисту людини та громадянина посіли гостро після введення на всій території України воєнного стану, що не могло не відобразитись на діяльності всіх гілок державної влади. В даному контексті вагома роль відводиться судовій системі, де здійснюється належне правосуддя, та від ролі якої залежить рівень забезпеченості прав людини та притягнення винної особи до відповідальності.

Так, Основний Закон нашої держави у ст. 3 закріпив, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст й спрямованість діяльності України. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Зазначене положення на пряму стосується й діяльності судів в Україні при розгляді справ про адміністративне правопорушення. Останні справи характеризуються своєю складністю та весь час привертають до себе увагу як серед науковців так й серед практичних працівників (поліцейських, адвокатів тощо). Однією з таких категорій справ є справи коли судді повертають протоколи про адміністративне правопорушення на доопрацювання та виправлення помилок. В даному контексті слушно вказує автор Д. В. Голобородько, що сьогодні актуального наукового значення набуває про-

цесуальний інститут повернення судами протоколу про адміністративне правопорушення суб'єктові його складання для належного доформування та усунення недоліків [2, с. 125]. Тобто наразі нагальним є перегляд законодавчого врегулювання питань повернення протоколів про адміністративне правопорушення на доопрацювання.

Таким чином, наявність існуючих прогалин адміністративно-правового регулювання питань повернення протоколів про адміністративне правопорушення на доопрацювання, відсутність ґрунтовних наукових праць із вказаної проблематики свідчать про актуальність та своєчасність обраної теми дослідження.

**Метою статті** є проаналізувати сучасну практику повернення судами матеріалів про притягнення до адміністративної відповідальності, встановити проблеми правозастосування та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання повноважень суддів, адміністративно-правового регулювання повернення матеріалів про адміністративне правопорушення на доопрацювання та виправлення помилок неодноразово ставали предметом для наукових досліджень та оглядів серед практичних працівників. Проте на сьогодні зазначена тематика майже не відображається у наукових дослідженнях вчених. Лише окремі представники адміністративно-правової науки та правозастосування наголошують на важливості огляду вказаних питань, серед них: Д. В. Голобородько, В. В. Петров, М. П. Худик, та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Кодексу України про адміністративне правопорушення (далі –

КупАП), завданням КупАП є забезпечення охорони основоположних прав та свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ й організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [3]. Відповідно вказане положення повною мірою розкривається у ході підготовчого провадження у справах про вчинення адміністративного правопорушення та притягнення особи до адміністративної відповідальності. Ключову роль в даному випадку відіграє саме суд як основний суб'єкт правомочний здійснювати правосуддя у справах про вчинення адміністративного проступку. Здавалося б, на перший погляд, нічого складного у правовому полі не повинно бути, проте у практичній площині виникає безліч проблем щодо процедури складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення. Зупинимося на цьому детальніше.

Розглядаючи особливості провадження у справах про вчинення адміністративного правопорушення слід зауважити, що сам по собі протокол про вчинення адміністративного правопорушення є доказом у справі про адміністративний проступок. Дане положення визначене на рівні ст. 251 КУпАП, де вказано, що «доказами в справі про адміністративне правопорушення, є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган або посадова особа встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для вирішення справи. Зазначені дані встановлюються саме протоколом про адміністративне правопорушення, а також, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, поясненнями потерпілих або свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів тощо» [3].

Складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення є за своєю правовою природою процесуальною дією, а тому їй властивий визначений законом порядок, якого уповноважений суб'єкт на його складання зобов'язаний дотримуватися. Тут варто вказати норму КУпАП, що «у разі вчинення адміністративного правопорушення уповноважена на те особа складає протокол про адміністративне правопорушення, що повинен бути складаний не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка його вчинила. Такий протокол обов'язково має бути складний у двох примірниках, один із яких повинен бути вручений особі, яка притягається до адміністративної відповідальності» (ст. 254 КУпАП) [3].

Протокол про вчинення адміністративного правопорушення повинен містити такі важливі дані як (ст. 256 КУпАП) [3]:

- обов'язково повинна бути вказана дата, час та місце складення протоколу;
- дані про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення) та за можливості його пояснення;
- дані про особу, яка склала протокол (слід одразу зауважити, що особа, яка складає протокол має бути уповноважена на його складання за відповідною статтею КУпАП) – ПІБ, посада, звання;
- суть адміністративного правопорушення (фабула);
- норми закону, що встановлюють адміністративну відповідальність (вказівки на пункт, частину, статтю);
- дані свідків, можливих потерпілих осіб – ПІБ, адреса їх проживання, актуальні номери телефону та інші відомості, що можуть мати значення для вирішення справи.

Перелічені відомості, що повинні бути належним чином відображені у протоколі про адміністративне правопорушення мають вагомe значення в подальшому при підготовчому провадженні у суді, оскільки неналежне оформлення протоколу тягне за собою можливість суду

відправити зібрані матеріали на доопрацювання та виправлення помилок.

Повертаючись до процедури вирішення справи судом, зауважимо, що серед повноважень судді жоден нормативно-правовий акт не містить вказівки щодо правомочності судді на повернення матеріалів про притягнення до адміністративної відповідальності на доопрацювання, проте КУпАП встановив обов'язок суду на стадії підготовчого провадження (ст. 278) встановити чи вірно складений протокол та матеріали до нього. З наведеного логічно слідує, що направити матеріали на доопрацювання суддя може лише до початку вирішення справи по суті. При цьому слід наголосити, що судді, при винесенні постанови про направлення матеріалів адміністративного правопорушення на доопрацювання керуються ч. 5 п. 24 Постанови Пленуму Верховного суду України «Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті» від 23 грудня 2005 р. № 14 [4]. Дані норми передбачає, що «суд визнає правильною практику тих суддів, які вмотивованими постановами повертають протоколи про адміністративні правопорушення, складені не уповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП, відповідному правоохоронному органу для належного оформлення» [4].

Посилаючись на дану норму права судді подекуди відверто саботують, оскільки таким чином, реальне притягнення особи, яка скоїла адміністративний проступок ускладняється. Досить вдало цю думку розкрив дослідник Д. В. Голобородько зазначивши, що «практика повернення матеріалів про вчинення адміністративного правопорушення на доопрацювання є ганебною практикою та за своєю суттю унеможливило притягнення особи до адміністративної відповідальності. У випадку коли суд направляє матеріали на доопрацювання на практиці виникає ситуація коли працівникові поліції необхідно скласти новий протокол про вчинення адміністративного правопорушення та відповідно знайти особу, яка притягається до відповідальності, ознайомити зі змістом протоколу та попросити поставити підпис, що є неможливо на практиці застосування вказаних норм. Така особа звичайно не дає згоди підписати протокол та усіяко уникає складання будь яких нових процесуальних документів» [5, с. 232].

Враховуючи зазначене, зауважимо, що такий стан справ щодо повернення матеріалів на доопрацювання грубо порушує завдання КУпАП та порушує права інших учасників у тому числі, за наявності й потерпілого, та є перешкодою для належного здійснення правосуддя та притягнення винних осіб до відповідальності.

Варто приділити увагу науковому аналізу постанов, якими матеріали про вчинення адміністративного правопорушення повертаються на доопрацювання. Зокрема, автори виокремили найтипівші помилки в оформленні справ про адміністративні правопорушення, які послужили підставами для прийняття судами рішення про повернення, які визначені залежно від частоти їх допущення працівниками поліції. Серед них, зокрема, наступні (бралася до уваги ст. 173-2 КУпАП «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування»):

1) у випадку повторності вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 173-2 КУпАП та її кваліфікації за ч. 2, поліцейський не долучив до справи постанову про притягнення до адміністративної відповідальності (оскільки суди визнають належним доказом притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення лише належним чином завірену копію постанови про накладення адміністративного стягнення);

2) в протоколі про адміністративне правопорушення поліцейський не зазначив частину статті 173-2 КУпАП, за якою кваліфіковано діяння;

3) до матеріалів справи про адміністративне правопорушення не долучено копію термінового заборонного припису у випадку кваліфікації діяння як «порушення вимог термінового заборонного припису»;

4) матеріали адміністративного правопорушення направлено не за підвідомчістю;

5) протокол не містить відомостей про потерпілу особу або наявні виправлення;

6) в матеріалах справи про адміністративне правопорушення відсутня інформація про документ, який посвідчує особу правопорушника та деякі інші [6, с. 19-20].

Прикладом недотримання, уповноваженою особою Національної поліції, форми та змісту протоколу у справі про притягнення до адміністративної відповідальності особи з наявною потерпілою стороною є справа 379/490/24. Відповідно до змісту постанови Таращанського районного суду Київської області від 30 квітня 2024 у справі про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 124 КУпАП вбачається, що «у відповідній графі протоколу про адміністративне правопорушення не зазначено прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання потерпілого. При цьому, з матеріалів справи вбачається, що автомобілем, яким керував ОСОБА\_3 та який було пошкоджено внаслідок ДТП за участю авто під керуванням ОСОБА\_2, належить ОСОБА\_4, якому і завдано майнової шкоди відповідним адміністративним правопорушенням. Проте, ні сам протокол, ні матеріали адміністративної справи не містять жодних відомостей про потерпілу від ДТП особу, про її місце проживання, номер мобільного телефону та інші контактні дані, що унеможливило розгляд справи судом» у зв'язку з чим матеріали було повернуто для належного їх оформлення [7]. В цьому випадку зазначені недоліки є суттєвими і можуть порушити права та інтереси, насамперед, потерпілого у справі, оскільки зі змісту протоколу неможливо встановити потерпілу особу, якій спричинені збитки зазначеним правопорушенням.

Зазначимо, що деякі помилки є недопустими, проте вони все ж такі мають місце у правозастосовній практиці. Зазначений перелік не є вичерпним, та може різнитися залежно від місця вчинення проступку, та ряду інших факторів.

Одним із видів адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Служби безпеки України є провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Якщо ж розглядати справи у яких на складення протоколу про адміністративне правопорушення уповноважені посадові особи органів СБ України, то в даному випадку більшості помилок пов'язані із відсутністю у протоколі часу вчинення адміністративного правопорушення; розбіжності в анкетних даних особи, яка притягається до відповідальності; відсутністю в протоколі конкретизованого складу дій особи або невірно кваліфіковано дії особи, яка притягається до відповідальності; внесення виправлень у протокол після підписання його особою відносно якої він складений та інше.

Як приклад наведемо постанову Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 04 жовтня 2021 по справі 686/22574/21 про притягнення до адміністративної відповідальності за п.6 ч. 1 ст. 212-2 КУпАП. У ході судового засідання суд встановив, що «в самому протоколі не вказано в чому саме проявилось невиконання заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та незабезпечення контролю за охороною державної таємниці, а лише описані події. Отже, формулювання в частині звинувачення викладене в протоколі не відображає усіх ознак правопорушення передбаченого п. 6 ч. 1 ст. 212-2 КУпАП, що позбавляє особу щодо якої складено протокол можливість ефективно захишатися, а суду неможливий об'єктивний розгляд справи. Наведені вище порушення є істотними і не можуть бути усунені в суді, оскільки формулювання вчиненого правопорушення можливе лише уповноваженою особою, яка складає протокол, а суд лише здійснює перевірку викладених обставин формулювання правопорушення (диспозицію п. 6.

ч. 1 ст. 212-2 КУпАП), наявність доказів і складу правопорушення» [8]. В даному випадку судом повернуто матеріали до Управління Служби безпеки України в Хмельницькій області для належного оформлення, через відсутність конкретизації суті адміністративного правопорушення.

Наступною для прикладу розглянемо постанову Приморського районного суду м. Одеси від 30 січня 2019 року справа 522/1606/19 про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 6 ч. 1 ст. 212-2 КУпАП. Під час судового розгляду, судом було встановлено, що в протоколі про вчинення адміністративного правопорушення не зазначено коли та які саме електронні файли текстових документів, що містять секретну інформацію, було виявлено у підполковника ОСОБА\_1 на незареєстрованому в режимно-секретному органі штабу ВМС ЗС України МНІ, та зазначені обставини не підтверджені належними та допустимими доказами, що протокол про адміністративне правопорушення не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП, тому матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА\_1 підлягає поверненню до 7 Управління Головного управління військової контррозвідки Департаменту контррозвідки Служби Безпеки України – для належного оформлення [9]. Тобто, суд у ході провадження встановив помилку про відсутність у матеріалах про притягнення особи до адміністративної відповідальності часу коли було виявлено фактичні дані, що в справі використовуються як докази, що на наше переконання є грубою помилкою при оформленні процесуальних документів.

Прикладом недотримання органами СБУ процесуального порядку у справах про адміністративні правопорушення є постановою Шевченківського районного суду м. Києва від 29.05.2018 справа 761/19539/18 про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА\_1, працюючого начальником режимно-секретного відділу НАН, зареєстрованого та проживаючого за адресою: АДРЕСА\_1 за п.6 ч. 1 ст. 212-2 КпАП України. Суд у ході судового засідання встановив, що «до матеріалів справи про адміністративне правопорушення відносно ОСОБА\_1 прикладено копію Витягу з акту за результатами контрольної перевірки стану охорони державної таємниці у Національній академії наук України від 22.03.2018 року № 26/1/2-4741, який не засвідчений належним чином та не містить підписів голови комісії ОСОБА\_5, членів комісії ОСОБА\_6, ОСОБА\_7, президента НАН України Патон Б. та самого начальника РСО» [10]. Як бачимо, суд повернув на доопрацювання матеріали про притягнення вчинення адміністративного правопорушення для усунення зазначених в постанові недоліків, оскільки матеріали були неналежним чином оформлені, зокрема відсутній підпис.

Підсумовуючи викладене зауважимо, що наразі питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності – це питання про справедливість та дотримання прав інших учасників правопорушення. Належне адміністративно-правове забезпечення питань щодо оперативного виправлення помилок з боку державних органів є запорукою забезпечення завдань КУпАП та встановлення істини у справі. Саме тому, нагальним є перегляд існуючих процесуальних інститутів щодо процедури та порядку розгляду справ про адміністративне правопорушення та удосконалення повноважень судді під час розгляду зазначених справ.

**Висновки.** Таким чином, слід констатувати, що в подальшій правозастосовній практиці не уникнути помилок при складанні протоколів про адміністративне правопорушення, проте з метою дотримання та реалізації завдань КУпАП доречним вбачаємо удосконалити існуючі норми КУпАП щодо повноважень судді.

На наш погляд, нагальним є впровадження на рівні КУпАП конкретних підстав для законодавчо-обґрунтованого механізму повернення матеріалів та положення щодо визначення повноваження судді – повернути матеріали про вчинення адміністративного правопорушення на доопрацювання та передбачити можливість апеляційного оскарження такої постанови.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.04.2024).
2. Голобородько Д. В. Підстави та порядок повернення судами протоколів про адміністративні правопорушення для належного оформлення (за матеріалами судової практики). *Науковий аналіз судової практики*. 2018. № 2 (21). С. 125–134.
3. Кодекс України про адміністративне правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 80731-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10?find=1&text=%D0%B4%D0%BE%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%8F#Text> (дата звернення: 26.04.2024).
4. Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті : Постанова Пленуму Верховного суду України від 23 груд. 2005 р. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05#Text> (дата звернення: 26.04.2024).
5. Голобородько Д. В. Окремий погляд на допустимість повернення протоколу про адміністративне правопорушення на доопрацювання. *Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах: вітчизняний та зарубіжний досвід* : зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 232–234.
6. Документування адміністративних правопорушень, передбачених статтею 173-2 КУпАП (за результатами аналітичного дослідження районних постанов м. Маріуполь) : науково-методичні рекомендації. Маріуполь, 2021. 36 с.
7. Постанова Таращанського районного суду Київської області від 30 квіт. 2024 р. справа 379/490/24. Єдиний реєстр судових рішень : веб-сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118708240> (дата звернення: 26.04.2024).
8. Постанова Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 04 жовт. 2021р. справа 686/22574/21. Єдиний реєстр судових рішень : веб-сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100480429> (дата звернення: 26.04.2024).
9. Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 30 січн. 2019 р. справа 522/1606/19. Закон онлайн : веб-сайт. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79782099> (дата звернення: 26.04.2024).
10. Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 29 квіт. 2018 р. справа 761/19539/18. Закон онлайн : веб-сайт. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/75041928> (дата звернення: 26.04.2024).