

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**ОЦІНКА ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ  
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2810-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
освітньо-професійної програми «Публічне  
управління та адміністрування»  
А.В. Бражко

Керівник: професор кафедри соціальної філософії  
та управління,  
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

Рецензент: професор кафедри соціальної  
філософії та управління,  
доцент, д.філос.н. Глазунов В.В.

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління  
Кафедра соціальної філософії та управління  
Рівень вищої освіти магістр  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної філософії та  
управління

\_\_\_\_\_ Т.І. Бутченко  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

\_\_\_\_\_ Бражко Анні Вікторівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Оцінка якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень

керівник роботи Краснокутський Олександр Володимирович, д.філос.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затвержені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року

3. Вихідні дані до роботи Лещух А.Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних : організаційно-правове забезпечення : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 292 с.; Адміністративне право України : підручник / за заг. Ред. Т.О. Коломєць. Київ : Істина, 2008. 457 с.; Кобасюк Ю.В., Ващенко К.О., Толкованов В.В. та ін. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. 2. Уточнити зміст основних понять дослідження: «органи місцевого самоврядування», «адміністративне правопорушення», «адміністративна відповідальність», «якість», «оцінка», «діяльність». 3. Визначити принципи та методи дослідження діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. 4. Дослідити сутність форми, методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. 5. Проаналізувати систему та механізм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. 6. Дослідити закордонний досвід діяльності органів місцевого

самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. 7. Охарактеризувати сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. 8. Визначити основні чинники оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень в умовах сучасної України (на прикладі м. Запоріжжя).

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

---



---

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Краснокутський О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	17.06.2021	17.06.2021
Розділ 2	Краснокутський О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	30.08.2021	30.08.2021
Розділ 3	Краснокутський О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	14.10.2021	14.10.2021

7. Дата видачі завдання 18 червня 2021 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень –квітень 2021	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2021	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2021	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – липень 2021	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – вересень 2021	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2021	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2021	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2021	<i>виконано</i>

Студент А.В. Бражко

Керівник роботи О.В. Краснокутський

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер А.І. Васильєва

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 87 сторінок, 75 позицій у списку літератури, 5 додатків.

ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ, АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ЯКІСТЬ, ДІЯЛЬНІСТЬ, СФЕРА, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ОЦІНКА

*Мета дослідження:* дослідження та виявлення перспектив для підвищення якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.

*Об'єкт дослідження:* діяльність органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.

*Предмет дослідження:* якість діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.

*Методи дослідження:* системний, порівняльно-правовий, історично-логічний, соціологічний, метод збору даних.

*Гіпотеза:* високий рівень якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень можливий за умови співпраці із органами, які уповноважені на складання адміністративних протоколів, систематичного проведення їх навчання.

*Висновки:* 1. Для оптимізації та поліпшення діяльності у сфері адміністративних правопорушень доцільно використовувати досвід розвинутих країн.

2. Проведення спільних нарад/зустрічей/навчань з органами уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення в особі саме тих, хто безпосередньо їх складає.

3. Плідна співпраця із відділами виконавчої служби: своєчасне направлення постанови органу-виконавцю; здійснення контролю за правильним виконанням постанови; вирішення всіх питань, які пов'язані з виконанням постанови.

## SUMMARY

The qualifying paper consists of 87 pages, 75 items in the reference list, 5 appendices.

LOCAL SELF-GOVERNMENT BODY, ADMINISTRATIVE OFFENSE, ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY, QUALITY, ACTIVITY, SPHERE, RESPONSIBILITY, ASSESSMENT

*Objective of the research:* research and identification of prospects for improving the quality of activities of local self-government bodies in the field of administrative offenses.

*Object of the research:* activities of local self-government bodies in the field of administrative offenses.

*Subject of the research:* the quality of activities of local self-government bodies in the field of administrative offenses.

*Methods of the research:* system, comparative law, historical-logical, sociological, data collection method.

*Hypothesis:* high level of quality of activity of local self-government bodies in the field of administrative offenses is possible subject to cooperation with bodies authorized to draw up administrative protocols, systematic training.

*Conclusions:* 1. To optimize and improve the activities in the field of administrative offenses, it is advisable to use the experience of developed countries.

2. Conducting joint meetings / meetings / training sessions with the bodies authorized to draw up protocols on administrative offenses represented by those who directly draw them up.

3. Fruitful cooperation with enforcement service departments: timely submission of a ruling to the executing body; exercising control over the proper enforcement of the ruling; resolution of all issues related to the enforcement of the ruling.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ .....	9
1.1. Аналіз літератури по проблемі діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.....	9
1.2. Уточнення змісту основних понять дослідження: «адміністративне правопорушення», «органи місцевого самоврядування», «якість».....	24
1.3. Принципи та методи дослідження якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.....	29
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	34
2.1. Сутність, форми, методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.....	34
2.2. Система та механізми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.....	48
2.3. Закордонний досвід діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.....	54
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	62
3.1. Сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень в умовах сучасної України (на прикладі м. Запоріжжя).....	62
3.2. Основні чинники оптимізації якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень в умовах сучасної України (на прикладі м. Запоріжжя).....	68
ВИСНОВКИ.....	77
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	81
ДОДАТКИ.....	88

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* За останні сім років державна політика України у сфері місцевого самоврядування зазнала істотних змін, яких потребує сьогодення. З урахуванням інтересів жителів територіальних громад, від виконавчої влади було передано частину повноважень та відповідальності до органів місцевого самоврядування. Така політика базується на положенні Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращих світових стандартах суспільних відносин у цій сфері.

В основі адміністративного права України закладено пріоритет прав та свобод людини і громадянина, забезпечення їх реалізації у публічних відносинах особи та державних органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Виключно конституційне закріплення прав громадян не гарантує швидкого та справедливого розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Так, згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських радах утворюються адміністративні комісії, які вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів.

Як правило у більшості невеликих міст, такі комісії виступали як пережиток радянщини, подекуди їх взагалі не існувало, а якщо існували, то більшістю на папері, не приносячи громаді ані виховної функції, ані фінансового наповнення місцевого бюджету.

Додатково у 2018 році набув чинності закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів», яким внесено зміни до КУпАП, що дозволяє органам місцевого самоврядування уповноважити посадових осіб на виконання функцій інспекторів з паркування. Такий крок є важливим для становлення України як Європейської держави.

Висвітленню загальнотеоретичних проблем діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень присвячено праці вітчизняних та іноземних учених-правників: Б. Авер'янова, Ю. Битяка, І. Бородіної, В. Колпакова, А. Лещуха, Р. Миронюка, В. Ортинського, О. Остапенка, Н. Янюка, Х. Ярмакі та інших науковців.

Однак, упродовж останніх років питання комплексного дослідження діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень, не знайшло свого відображення у жодній дисертаційній або монографічній роботі, що є, також, додатковим аргументом на користь актуальності обраної теми.

*Об'єктом дослідження* виступає діяльність органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.

*Предмет дослідження:* якість діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.

*Мета дослідження* полягає у дослідженні та виявленні перспектив для підвищення якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.

Досягнення мети передбачає розв'язання таких завдань:

- проаналізувати сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень;
- уточнити зміст основних понять дослідження: «органи місцевого самоврядування», «адміністративне правопорушення», «адміністративна відповідальність», «якість», «оцінка», «діяльність»;
- визначити принципи та методи дослідження діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень;
- дослідити сутність форми, методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень;
- проаналізувати систему та механізм діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень;



- дослідити закордонний досвід діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень;
- охарактеризувати сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень;
- визначити основні чинники оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень в умовах сучасної України (на прикладі м. Запоріжжя).

*Наукова новизна* одержаних результатів полягає у комплексному висвітленні основних проблем у діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень (на прикладі м. Запоріжжя).

*Гіпотеза дослідження:* високий рівень якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень можливий за умови:

- співпраці із органами, які уповноважені на складання адміністративних протоколів;
- систематичного проведення спільних нарад з навчання (у разі потреби) таких осіб складати протоколи, та висвітлення проблемних питань з варіантами їх вирішення;
- співпраці із органами виконавчої служби;
- проведення просвітницької роботи щодо дотримання правил поведінки у громадських місцях.

*Структура роботи:* кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури, додатків.

# РОЗДІЛ 1

## МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

### **1.1. Аналіз літератури по проблемі діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень**

Політичні і соціальні зміни в українському суспільстві та нові пріоритети державотворення зумовлюють потребу глибокого реформування українського законодавства, а вдосконалення радянського за змістом адміністративно-деліктного законодавства стало пріоритетним протягом останніх десятиліть [74, с. 186].

Аналіз наукового доробку з проблематики дослідження місцевого самоврядування показує, що переважно не враховано новітні світові тенденції муніципальної діяльності й вітчизняні суспільні трансформації. Відсутнє цілісне вивчення модернізаційного та інтеграційного контексту розвитку місцевого самоврядування [22, с. 4].

В адміністративно-правовій літературі часто висловлюється точка зору, що держава повинна створити механізм реагування на адміністративні правопорушення, який би гарантував оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних осіб і одночасно виключав будь-які прояви беззаконня і свавілля щодо громадян [74, с. 187].

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Основного закону України забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. В свою чергу, органи місцевого самоврядування, як специфічні органи місцевої влади відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають власні (самоврядні) повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. В цьому питанні органи місцевого самоврядування тісно взаємодіють з правоохоронними органами. Така взаємодія

впливає як з приписів законодавства, так і з метою забезпечення координації дій різних органів державної влади при виконанні головного обов'язку держави.

Питання забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян завжди актуальні, оскільки потреба у захисті та безпеці є базовою серед потреб людини. Участь у такому забезпеченні органів місцевого самоврядування є доцільною та необхідною, оскільки саме вони (органи місцевого самоврядування) найбільш наближені до громадянина на місцях, при цьому можуть ефективно та вчасно реагувати на існуючі загрози [20, с. 72-73].

А тому науковий та практичний інтерес до вказаної проблематики існує у всіх країнах тривалий час. Цим питанням приділені роботи Герасимова А.П., Солоненка О.М., Сачаво А.Г., Калчечманова М.В., Каленяка В. та ін. З урахуванням значних соціально-політичних змін у країні ці питання потребують додаткового переосмислення [20, с. 72-73].

У вітчизняній адміністративно-правовій науці питання суб'єктів адміністративної відповідальності досить тривалий час є дискусійним, але близьким до свого вирішення, оскільки переважна більшість вчених-адміністративістів (Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Гончарук С.Т., Додін Є.В., Зуй В.В., Колпаков В.К., Лук'янець Д.М., Стефанюк В.С. та інші) визнають адміністративну (адміністративно-штрафну) відповідальність юридичних осіб та потребу її уніфікованого нормативного визначення [70, с. 181].

Для розкриття поняття правових основ забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень звернемося до ч. 2 ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування». Проаналізувавши цю норму, а також ч. 1 ст. 140 Конституції України, звернемо увагу, що згідно з Основним Законом, органи місцевого самоврядування належать до владних органів, але відмінних від органів державної влади. Особливістю органів самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень з профілактики адміністративних правопорушень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком закону, який і визначає межі повноважень та

порядок їх здійснення. З юридичного змісту п. 15 ст. 92 та ч. 1 ст. 140 Конституції України стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України можна зробити висновок, що «...місцеве самоврядування в рамках, визначених законом, має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [43, с. 16].

У різні періоди цій проблемі присвячено праці вітчизняних та іноземних учених-правників, зокрема А.Г. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.Л. Грохольського, І.П. Голосніченка, С.В. Додіна, А.П. Закалюка, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Б.А. Кормича, В.М. Кудрявцева, Н.Р. Нижнік, В.І. Олефіра, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмакі та інших учених [43, с. 9].

Серед правоохоронних органів одне і з центральних місць займає поліція. Виходячи з положень ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. При цьому відповідно до ст. 5 вказаного закону взаємодія поліції з органами місцевого самоврядування відбувається відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [59].

Правові засади забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території – це систематизована сукупність нормативно-правових актів різного рівня, які визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності цих органів у сфері профілактики адміністративних правопорушень та встановлюють порядок контролю і нагляду за цією діяльністю.

Процес закріплення правових засад профілактики адміністративних правопорушень і розвиток законодавства у сфері профілактики адміністративних правопорушень відповідно до Конституції України ще не завершений. В цих умовах необхідно забезпечувати високу якість підготовлених актів у сфері профілактики адміністративних правопорушень, дотримуватися правил

юридичної техніки, техніки оформлення документів, а також організації документообігу в органах місцевого самоврядування [43, с. 9].

Проблематика адміністративної відповідальності в адміністративному праві України охоплює широке коло концептуальних питань, вирішення яких є актуальним для науки адміністративного права та практичної діяльності органів (посадових осіб), що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Наукою адміністративного права вироблені та вдосконалюються підходи, що визначають оцінку її впливу на адміністративно-правові відносини, суспільство та державу. Водночас, слід зауважити, що історія розвитку адміністративної відповідальності невід'ємна від історії суспільства і держави, кожен черговий етап їх розвитку характеризується новими моментами в соціально-економічних і політичних відносинах.

Історичний шлях законодавства про адміністративну відповідальність бере початок з встановлення арешту в адміністративному порядку.

Такий арешт було запроваджено військово-революційним комітетом у листопаді 1917 року з метою покарання осіб, які брали участь у контрреволюційних виступах проти радянської влади й у масових грабежах і розбоях. Його легітимність підтверджено народним комісаріатом юстиції РРФСР у грудні 1917 р.

Згодом коло діянь, за вчинення яких передбачається адміністративний арешт, розширюється. Так, у 1918 р. РНК РРФСР видав декрет «Про революційний трибунал друку», який регламентував підстави і порядок адміністративного арешту за правопорушення у друкарській сфері.

До перших актів, що встановлювали покарання в адміністративному порядку, а значить, і склади адміністративних проступків, належать декрети 1921 р.: про порядок накладення адміністративних стягнень (позбавлення волі, примусові роботи, грошовий штраф); про трудову і гужову повинність, замінених у тому ж 1921 р. декретом про трудовий і гужовий податок; декрети 1922 р.: про порядок видання обов'язкових постанов і про накладення за їхнє порушення стягнень у адміністративному порядку, про адміністративну висилку тощо.

Як адміністративні у декретах ВЦВК РРФСР формулюються такі стягнення: позбавлення волі до 2-х тижнів, виправні роботи без позбавлення волі до одного місяця, грошовий штраф до 300 карбованців, примусові роботи до 3-х місяців.

У 1922 р. було прийнято Кримінальний кодекс УРСР. Однією з його особливостей було те, що деякі із складів злочинів потребували конкретизації відповідно до місцевих умов. Така конкретизація здійснювалась шляхом прийняття суб'єктами адміністративної влади обов'язкових постанов, наприклад, конкретизувалися «бешкетні, безцільні дії», що утворювали склад хуліганства.

Поряд з конкретизацією ознак об'єктивної сторони злочину, такі постанови вирішували ще одне принципове питання: визначали порядок відповідальності суб'єкта злочину. Він міг бути: а) тільки судовим, б) тільки адміністративним, в) на розсуд правозастосувальника судовим, або адміністративним. Введення адміністративного порядку розгляду злочинів обґрунтовувалось доцільністю зменшити навантаження на суди.

Необхідно зазначити, що санкції містилися безпосередньо у кодексі, і постанови їх не стосувалися. Сфера постанов обмежувалась лише конкретизацією і визначенням порядку застосування санкцій. Втім, поширення адміністративного порядку на застосування санкцій кримінального законодавства (оголошення ворогом трудящих з позбавленням громадянства СРСР і вигнанням з СРСР назавжди; позбавлення волі з суворою ізоляцією; позбавлення волі без суворої ізоляції; примусові роботи без позбавлення волі (з 1932 р. їх почали називати виправно-трудовами роботами); поразка прав; видалення з меж СРСР на термін; висилка і заслання; звільнення з посади; заборона заняття тією чи іншою діяльністю або промислом; громадський осуд; конфіскація майна; штраф; застереження) свідчить про кримінально-правову природу не тільки самого проступку, а й адміністративної відповідальності.

12 жовтня 1927 р. в Україні було затверджено Адміністративний кодекс, потребу в якому відчували всі ланки адміністративної влади з початку 20-х рр. [6, ст. 239, 240].

На той час законодавча база містила велику кількість актів у галузі адміністративного права. Лише до збірника «Узаконень і розпоряджень» було включено близько 4000 актів, хоча фактично нормативних документів адміністративно-правової спрямованості було видано значно більше. Користуватися таким нормативним матеріалом було важко не тільки населенню, а й висококваліфікованим юристам.

Необхідно зазначити, що на місцях органи державної влади і управління усвідомлювали потребу в систематизації законодавства і насамперед того, яке регламентувало застосування адміністративного примусу. Тому в деяких губерніях (Іркутська, Ярославська, Костромська) були видані збірники місцевого законодавства, що іменувалися адміністративними кодексами.

Наприклад, в Іркутському місцевому кодексі (затверджений постановою губвиконкому від 23 травня 1923 р.) містилися дві частини. Перша частина охоплювала розділи про порушення тиші й порядку, про охорону особи, про відповідальність за порушення і невиконання кодексу. В другій частині містились додатки до кодексу. 80 статей кодексу передбачали лише заборони тієї чи іншої діяльності, більшість з яких було запозичено з КК РРФСР 1922 р. Винні підлягали штрафу до 300 карбованців золотом або примусовим роботам до 3-х місяців.

Створення кодексів, подібних до іркутського, ще більше ускладнило роботу місцевих органів, що й стало причиною їх скасування. одночасно було прийнято рішення про розробку адміністративного кодексу РРФСР. Існували дві основні концепції цього кодексу.

Відповідно до першої (А.І. Єлістратов) до нього повинні були ввійти: а) норми загального адміністративного права; б) норми щодо охорони громадського порядку; в) норми, що регламентують діяльність НКВС та інших відомств [13, с. 31].

Відповідно до другої (А.Н. Колесніков) до кодексу необхідно було включити лише однорідний матеріал, що являє собою сукупність правових норм, які визначають діяльність органів радянської влади з охорони існуючого

суспільного ладу за допомогою примусових і репресивних заходів, котрі застосовуються у позасудовому (адміністративному) порядку [25, с. 39].

Друга концепція збігалася з поглядами кодифікаційної комісії і була реалізована у відповідному проекті. Цей проект зазнав суттєвих доробок і отримав характер адміністративного статуту. Однак і статут спочатку був перероблений, а потім відхилений законодавцями. У подальшому питання про адміністративний кодекс або адміністративний статут РРФСР ніколи не обговорювалось.

Причина неприйняття адміністративного кодексу РРФСР полягала в тому, що більшість працівників державного апарату ще не була психологічно підготовлена до введення адміністративного кодексу. Їм здавалося, що така кодифікація може придушити їхню ініціативу, зв'язати їм руки в умовах класової боротьби.

У той же час, у серпні 1924 р. було підготовлено перший проект Адміністративного кодексу УРСР, в основу якого було покладено проект Адміністративного статуту РРФСР.

Над цим проектом до кінця 1925 р. працювали дві комісії. Через велику кількість норм не було можливості кодифікувати все адміністративне законодавство. У проект кодексу ввійшли лише акти, що стосувались переважно питань державної безпеки, охорони суспільного порядку і діяльності міліції.

У зв'язку з тим, що протягом часу роботи над проектом Адміністративного кодексу було видано багато нових актів (як союзних, так і республіканських) у галузі адміністративного права, у січні 1926 р. для доопрацювання проекту кодексу було створено нову комісію.

Комісія переробила проект і включила в нього нове законодавство УРСР, перевіривши відповідність усіх республіканських актів до союзного законодавства. Після переробки проект Адміністративного кодексу було погоджено з усіма відомствами.

У грудні 1926 р. Раднарком УРСР розглянув і затвердив проект Адміністративного кодексу, доручивши комісії відредагувати його і подати на



розгляд ВУЦВК. Однак остаточне затвердження Адміністративного кодексу було тимчасово відкладене через те, що в цей час готувалися нові положення про місцеві Ради, з'їзди і виконкоми, що були прийняті в середині 1927 р.

Адміністративний кодекс було затверджений ВУЦВК 12 жовтня 1927 р. на другій сесії десятого скликання, а 1 лютого 1928 р. він набув чинності. У зв'язку з виходом Кодексу чимало законів, постанов і інструкцій, що регулювали адміністративну діяльність органів державного управління, втратили чинність.

Кодекс містив 15 розділів і 528 статей, що охоплювали норми про права й обов'язки органів державного управління як у взаєминах між собою, так і у відносинах з окремими громадянами.

Коло питань, що регулювалися Адміністративним кодексом УРСР, можна розділити на такі основні групи:

а) взаємини органів державного управління (регламентації цих питань присвячено розділ 2 – про адміністративні акти);

б) відносини органів державного управління з громадянами (ці питання розглядалися в розділі 3 – про заходи адміністративного впливу, у розділі 4 – про інші заходи адміністративного впливу, у розділі 13 – про нагляд адміністративних органів у галузі промисловості, у розділі 14 – про нагляд адміністративних органів за торгівлею);

в) відносини громадян з органами державного управління (цю галузь правовідносин регулював розділ 15 – про порядок оскарження дій адміністративних органів).

Адміністративний кодекс регулював також питання громадянства УРСР, порядок його одержання і позбавлення (розділ 7), питання реєстрації й обліку руху населення (розділ 8). Розділ 9 кодексу було присвячено правилам організації і діяльності товариств, союзів, клубів, з'їздів, зборів.

У розділі 10 містилися правила про культу, у розділі 11 – правила про публічні видовища і розваги. Обов'язки громадян визначалися в розділі 5 – про трудову повинність, про попередження стихійних лих і боротьбу з ними, а в розділі 6 йшлося про охорону суспільного порядку [18, с. 320-322].

Кодекс був першою спробою кодифікації норм адміністративного права і фактично першим документом, який офіційно і на законодавчому рівні визнав адміністративними порушення обов'язкових постанов місцевих органів адміністративної влади, відмежував їх від кримінальних злочинів і дисциплінарних правопорушень (указав на необхідність встановлення законом судової чи дисциплінарної процедури розгляду замість розсуду правозастосувача), вперше застосував термін «адміністративна відповідальність» щодо діянь, які порушують установлені владою заборони, остаточно вивів із сфери оскарження дій адміністративних органів терміни «адміністративне правопорушення» і «адміністративна відповідальність» [46, с. 18].

Упродовж наступних років, особливо в період Великої Вітчизняної війни і після неї, законодавство про адміністративні правопорушення (адміністративні проступки, адміністративні делікти) розвивалося, відбиваючи зазначені тенденції.

Так, у роки Великої Вітчизняної війни адміністративна відповідальність використовувалася як важливий правовий засіб зміцнення суспільного порядку і державної безпеки. У перші місяці війни було видано ряд правових актів СРСР, у яких визначалися цілі і масштаби застосування адміністративних заходів в інтересах оборони. Були узаконені на період війни: а) висилка, б) позбавлення волі в адміністративному порядку до 6 місяців, в) штраф до 3000 карбованців. Вони застосовувалися за невиконання обов'язкових постанов військової влади в місцевостях, оголошених на воєнному стані.

На період облогового положення, введеного в Москві і прилеглих до неї районах, дозволялося розстрілювати на місці провокаторів, шпигунів і осіб, що закликають до порушення порядку.

На магістральному напрямі законодавчого закріплення каральних функцій відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень важливою віхою стали нормативні акти, прийняті в 1960-х роках, насамперед Указ Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку», Указ Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 р. «Про

подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку».

Зазначені документи справили суттєвий вплив на подальше укріплення концепції адміністративного проступку, як особливого діяння, що порушує встановлені заборони. Саме вони запровадили деякі положення, які отримали значення ключових при розробці і прийнятті КУпАП у 1984 р.

Так, діяння фізичної особи, що порушує встановлені органами влади заборони, визначено як адміністративний проступок (статті 7, 14). Терміни «адміністративний проступок» і «адміністративне порушення» використані як синоніми, що рівнозначно відбивають сутність одного й того самого поняття (ст. 14).

Точно визначено і сформульовано одну з ознак адміністративного проступку – винність. У ст. 7 зафіксовано, що штраф може бути накладений на особу, яка є винною у вчиненні адміністративного проступку. Встановлено, що мірою відповідальності за вчинення адміністративного проступку є адміністративне стягнення.

Штраф однозначно віднесено до адміністративних стягнень (ст. 1), хоча у тексті є й інша формула: «штраф, що накладається в адміністративному порядку» (статті 9-11, 13, 15, 16, 18, а також сама назва Указу).

Текст преамбули вказує на наявність у системі державно-примусових заходів особливої сфери – адміністративного примусу, а також визначає місце адміністративного примусу в системі державно-примусових заходів (адміністративний примус застосовується за умови, коли заходи громадського або дисциплінарного впливу є недостатніми).

Адміністративний штраф відмежовано від інших видів штрафу, а також названо підставу застосування адміністративного штрафу – винний проступок. Скасовано накладення штрафів в адміністративному порядку на юридичних осіб.

Скорочено чисельність суб'єктів адміністративно-деліктної нормотворчості і значною мірою звужено коло повноважень місцевих органів

влади щодо прийняття рішень, що передбачають за їх порушення накладення штрафів в адміністративному порядку.

Запроваджено новий орган адміністративної юрисдикції – адміністративні комісії при виконавчих комітетах депутатів трудящих. Положення про ці комісії встановило пріоритет кримінальної відповідальності перед адміністративною. Воно містило статтю, яку фактично наведено у ч. 2 ст. 9 чинного КУпАП: якщо при розгляді справи про адміністративне порушення буде встановлено, що порушення за своїм характером підпадає під ознаки злочину, адміністративна комісія направляє матеріали щодо порушника до органів міліції або в прокуратуру. Така норма з одного боку була кроком до розмежування злочинів і адміністративних проступків, а з другого – підкреслювала їх єдину правову природу.

Встановлення комплексних обмежень щодо застосування покарань, які накладаються в адміністративному порядку за вчинення адміністративних правопорушень (проступків, деліктів), мало двоякі наслідки. Безумовно, це було обмеження свавілля адміністрації, а регламентація процедури оскарження дій суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, в тому числі й судового оскарження, створювала відповідні передумови для захисту громадян від неправомірних примусових заходів. Водночас це було закріплення карального ухилу у взаємовідносинах держави з громадянами. Між тим, почали складатися деякі підстави для фіксації відповідного паритету між каральним ухилом розвитку законодавства і правовими прагненнями суспільства.

Але держава практично не дала часу на роздум і правовий аналіз подальших перспектив функціонування юридичних інститутів і суспільства у нових умовах. Уже з вересня 1962 р. каральні повноваження одного з функціонально орієнтованих на застосування адміністративно-примусових заходів суб'єктів – міліції – почали розширюватися.

Стаття 13 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку», розмежувавши компетенцію про накладення

адміністративних штрафів між різними державними органами, їхніми посадовими особами і громадськими організаціями, установила також і обсяг штрафної правосуб'єктності міліції.

У першій редакції статті цей обсяг був невеликий. Міліція вправі була накладати адміністративні штрафи за три види адміністративних порушень: за порушення громадського порядку, порушення правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, за порушення правил користування транспортом.

Але вже 24 вересня 1962 р. було ухвалено Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про внесення змін у ст. 13 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 року», який надав міліції право накладення адміністративного штрафу в розмірі до 10 карбованців за порушення правил прикордонного режиму (правил в'їзду в прикордонну зону чи прикордонну смугу і правил проживання чи прописки в них).

8 травня 1963 р. Президія Верховної Ради СРСР приймає Указ «Про порядок накладення штрафів за порушення правил паспортної системи в Москві і Московській області», відповідно до якого міліції було повернуто право накладати адміністративні штрафи в сумі до 10 карбованців на порушників паспортного режиму в Москві і Московській області, тоді як таким правом скрізь у країні володіли адміністративні комісії виконкомів районних, міських, сільських, селищних Рад депутатів трудящих.

2 червня 1966 р. Президія Верховної Ради СРСР приймає Указ «Про порядок накладення штрафів за порушення правил паспортної системи в місті Ташкенті Узбецької РСР», на підставі якого міліція одержала право накладати адміністративні штрафи в сумі до 10 карбованців за порушення правил паспортної системи і в столиці Узбецької РСР.

З метою розширення штрафних повноважень міліції Президія Верховної Ради СРСР видала 23 липня 1966 р. Указ «Про доповнення ст. 13 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 року», відповідно до якого їй надане право накладення адміністративних штрафів за порушення правил проживання,

прописки і пересування на території СРСР іноземців і осіб без громадянства в сумі до 10 карбованців.

2 жовтня 1968 р. Президія Верховної Ради УРСР своїм Указом «Про посилення адміністративної відповідальності за порушення правил руху по вулицях міст, населених пунктів і дорогам і правил користування транспортними засобам» надає міліції право застосовувати як адміністративне стягнення позбавлення прав на керування транспортними засобами.

25 березня 1970 р. Президія Верховної Ради СРСР приймає Указ «Про відповідальність за скупку, продаж і обмін у невеликих розмірах валюти і скупку речей у іноземців», що надав міліції в особі начальника органу внутрішніх справ і його заступників право накладати адміністративний штраф у сумі від 10 до 30 карбованців за скупку, продаж, обмін у невеликих розмірах валюти, цінних паперів, а також скупку речей у іноземців. Крім цього, міліція отримує право самостійно застосовувати адміністративну конфіскацію (примусове безоплатне відчуження майна в його власника). Відповідно до Указу скупка, продаж, обмін у невеликих розмірах валюти, цінних паперів і речей в іноземців тягнуть адміністративний штраф з одночасною конфіскацією валютних цінностей і речей.

25 квітня 1974 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення боротьби з наркоманією» міліції надане право накладати адміністративні штрафи в сумі до 50 карбованців за вживання наркотичних речовин без розпорядження лікаря.

Загальний каральний ухил обумовлює відповідне ставлення до вибору виду і розміру стягнень, що застосовуються до правопорушника. Зазвичай це максимально допустимі штрафи або адміністративний арешт. При цьому спостерігається перевищення повноважень юрисдикційних органів. Так, адміністративні комісії розглядали порушення паспортних правил і виносили рішення про застосування примусових заходів, хоча не були на законодавчому рівні визначені суб'єктами адміністративної юрисдикції по таких справах.

У 1960-1970-х роках учені-адміністративісти провели велику роботу з розробки основних положень про адміністративну відповідальність і підготували проекти кодифікованих актів. У результаті було прийнято у 1980 р. основи законодавства Союзу РСР про адміністративні правопорушення, а 7 грудня 1984 р. – Кодекс про адміністративні правопорушення (набрав чинності з 1 червня 1985 р.), який чинний і сьогодні, щоправда, має значні зміни та доповнення [30, с. 84-93].

Упродовж майже тридцятирічної історії свого існування кодекс зазнав численних змін і доповнень, обумовлених політичними, економічними і соціальними факторами.

На жаль, ці зміни здійснювалися, як правило, у напрямі встановлення нових заборон і кількісного збільшення суб'єктів адміністративної юрисдикції.

У численних випадках їм бракує належної наукової обґрунтованості, ретельного урахування соціальних, політичних, економічних змін у суспільному житті. Вони мало відповідають новій адміністративній ідеології, яка започаткована Концепцією адміністративної реформи в Україні, фактично базуються на етатистських цінностях старої і вже віджилої тоталітарної системи, підтверджують ортодоксальність розвитку законодавства про адміністративну відповідальність.

За відсутності окремо сформульованої відповідно до нових соціально-економічних умов і конституційних засад державної адміністративно-деліктної політики і визначеної на її основі методології адміністративно-деліктного законодавства КУпАП не позбавився державоцентристської спрямованості, орієнтації на тотальний примус, заборони, каральні санкції як основний спосіб вирішення продовольчої, господарської, житлової, енергетичної та інших проблем.

Сьогодні КУпАП – основний і домінуючий законодавчий акт адміністративно-деліктної сфери – опинився в епіцентрі дискусій щодо оновлення змісту адміністративної відповідальності, у тому числі і шляхом її декодифікації. З огляду на таку «перспективу» його існування є позитивним компонентом у

забезпеченні демократичних перетворень, оправданим і необхідним з точки зору протидії значному масиву правопорушень [30, с. 95-96].

Адміністративні провадження нині є найпоширенішими, оскільки охоплюють майже всі сфери нашого життя, діяльність установ, підприємств, організацій та насамперед держави. Але все ж таки, незважаючи на таке поширення, адміністративні провадження, так само як і адміністративний процес, достатньо не розглянуті й донині. Значна кількість адміністративно-правового матеріалу та його досить складна систематизація створюють ще більшу складність у його вивченні.

Аналіз літератури по проблемі допоміг дійти до висновку, що Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення 1984 р. має глибокі історичні коріння, які сягають дореволюційних часів, адже в умовах Австро-Угорщини і Російської імперії розроблялися перші концепції проступків у межах теорії поліцейського права.

Здобутки тієї історичної доби протягом тривалого часу не були затребуваними радянською юриспруденцією, яка займалася нормативним забезпеченням тоталітаризму та посиленням репресивної функції держави. Розпорошення норм про адміністративну відповідальність у нормативно-правових актах на різних рівнях дестабілізувало відповідну сферу і, зрештою, зумовило безспірну потребу кодифікації адміністративно-деліктного законодавства.

Згодом КУпАП заклав підвалини правового регулювання адміністративно-деліктних відносин відродженої Української держави, виконуючи функцію базового акта відповідної галузі навіть у сучасних умовах.



## **1.2. Уточнення змісту основних понять дослідження: «адміністративне правопорушення», «органи місцевого самоврядування», «якість»**

Важливим моментом у дослідженні діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень є визначення основних понять.

Так, термін «місцеве самоврядування» ми чуємо щодня. З екрану телевізора, від депутатів та політиків, він підморгує до нас зі шпальт газет та Інтернет видань. Усі нібито розуміють, про що йдеться, але часто не можуть дійти згоди у запеклих суперечках про найпростіше.

Зі своїм справжнім змістом місцеве самоврядування увійшло в наше життя не так уже й давно – з початку 1990-х років. Сьогодні це вже не просто термін з підручника чи закону. Це найближчий для кожного громадянина рівень влади, це освіта його дітей та лікарня, це міський транспорт і сільська дорога, це проведення локального газопроводу та будівництво (чи то б пак, недопущення руйнування) спортмайданчика, це, зрештою, і участь кожного в управлінні місцевими справами – через органи самоорганізації населення, громадські слухання, депутатів місцевої ради тощо.

Важливо наголосити, що самоврядування як участь громадян в управлінні може успішно функціонувати лише в тому випадку, коли вже існують елементи громадянського суспільства і самоорганізації. Ці елементи в Україні поки лише формуються і є відносно слабкими [9, с. 31].

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України).

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана Пилипа Орлика 1710 року, а пізніше в Конституції УНР 1918 року, положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави.

Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму. В силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [9, с. 32].

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування [9, с. 32].

Розглянемо друге, не менш важливе поняття – адміністративне правопорушення.

Адміністративні правопорушення – одні з найпоширеніших з усіх видів правопорушень. І хоча суспільна шкідливість кожного окремого адміністративного правопорушення є незначною, але їх сумарна кількість становить загрозу для держави і суспільства, прав і свобод громадян, що підкреслює необхідність адекватного реагування на такі протиправні прояви з боку держави [3, с. 135].

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на

громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (абз. 1 ст. 9 КУпАП).

Написання законодавцем поняття «адміністративне правопорушення (проступок)» створює неоднозначність тлумачення та зіставлення дефініцій «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок».

Проступок – це лише протиправна поведінка, за яку передбачено дисциплінарну або адміністративну відповідальність. Адже ці поняття не є тотожними, оскільки адміністративне правопорушення – це порушення будь-якої адміністративно-правової норми незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність, а адміністративний проступок – це різновид адміністративного правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність [4, с. 386].

Як зазначає В.К. Колпаков, адміністративне правопорушення – це конкретне діяння (факт, явище, подія), що відбулося (мало місце) у реальній дійсності. В той же час склад адміністративного правопорушення – це абстрактний опис діяння (події, факту, явища), що являє собою фіксацію в законі найтипівіших, що частіше трапляються, характерних ознак проступку. Це опис ще не скоєного, а тільки передбачуваного чи можливого діяння [3, с. 145].

Отже, адміністративне правопорушення – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП).

Виявлення правопорушень, вчасне та виважене накладення адміністративних стягнень на правопорушників, усунення причин та умов, які сприяють вчиненню проступків, забезпечення невідворотності покарання нормами адміністративної відповідальності виступають ефективним засобом запобігання та профілактики більш суспільно небезпечних правопорушень. І у цьому значна роль приділяється адміністративній відповідальності [3, с. 135].

Адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [3, с. 134];

– це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [3, с. 76].

Адміністративна відповідальність являє собою регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративноправової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення. Хоча сутність цих відносин і зводиться до обов'язку порушника перетерпіти обмеження, позбавлення або інші несприятливі наслідки, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття «адміністративна відповідальність» не слід зводити до поняття «адміністративне стягнення», оскільки адміністративна відповідальність включає такі елементи, як державний осуд діяння і особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення. Адміністративна відповідальність наступає за скоєння адміністративного проступку. До неї притягують уповноважені органи виконавчо-розпорядчої влади (контролери, інспектори, начальники та ін.), в окремих випадках – суди. Її суб'єктами можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

Адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним

органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку.

Соціальна роль адміністративної відповідальності є надзвичайно важливою насамперед тому, що вона виникає як правовий наслідок неналежної реалізації громадянами та юридичними особами своїх прав та обов'язків в суспільстві. Вона включає не тільки ретроспективну відповідальність, як наслідок правопорушення, але й позитивний аспект, тобто певний внутрішній стан особи, її ставлення до дорученої справи, суспільства, своєї поведінки [28, с. 134].

Наскільки важливим є вище зазначені визначення, пропорційно важливою є і якість їх виконання та застосування.

За тлумаченням словника української мови:

Якість – внутрішня визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; та чи інша характерна ознака, властивість, риса кого-, чого-небудь [66; 638].

Якість управління (англ. *quality of management*) – оцінка процесу управління, яка визначається ступенем досягнення встановленої мети та раціональністю організації процесу її досягнення.

Специфіка управління проявляється у тому, що управлінські впливи, які містяться в ньому, цілепокладають, організовують і регулюють відтворювальні процеси в керованих об'єктах, де відбувається виробництво, розподіл, обмін і споживання споживчих цінностей – матеріальних, соціальних і духовних продуктів. Тому якість управління має оцінюватися, передусім за кінцевим результатом управлінського процесу, який синергетично поєднує чимало сил і чинників, ресурсів і резервів, знань і досвіду, етичних і психологічних складових усіх учасників цього процесу [14, с. 730].

Можлива багатоваріантність значень поняття якості, які не завжди зводяться до поняття властивості. Іншими словами, в одній і тій ж якості можуть бути якісно визначені стани, якісно визначені стадії та етапи розвитку і т. д. Однак усі ці якісні характеристики діють у межах зберігання

корінної якості цілісного об'єкта (явища), в межах дії його основного структурного закону [41, с. 33].

Проте, як слушно зазначає С.А. Воробйова, деякі філософи та вчені ототожнювали якість лише із сукупністю властивостей, що є не зовсім точним та правильним [7, с. 109].

Принагідно визначимо ще декілька понять, які зустрічаються у роботі.

Забезпечення – дія за значенням забезпечити; матеріальні засоби до існування [67, с. 17].

Сфера – сукупність умов, середовище, в яких що-небудь відбувається; обстановка [69, с. 876].

Відповідальність – покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова [65, с. 620].

Оцінка – дія за значенням оцінити, оцінювати; думка, міркування про якість, характер, значення і т. ін. кого-, чого-небудь; прийняте позначення якості знань і поведінки учнів [68, с. 828].

Таким чином, ми дійшли висновку, що «оцінка якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень» – це характеристика процесу управління публічною владою, якою територіальна громада наділила місцевий орган, у запобіганні більш тяжких злочинів, через своєчасне реагування на порушників та усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

### **1.3. Принципи та методи дослідження якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень**

Успішність роботи великою долею залежить від обрання найбільш результативного метода дослідження.

Предметом дослідження є якість діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. Зрозумілим є те, що

тема потребує комплексного дослідження. Вибір методу дослідження важливий, оскільки саме правильно обраний метод дозволяє максимально точно отримати результати дослідження.

Для вивчення зазначеного питання звернемося до загальних методів отримання інформації. До них належать ознайомлення з науковою літературою та результатами монографічних чи дисертаційних досліджень.

З аналізу літератури по проблемі впливає метод збору даних. Такий метод передбачає використання інформації, що задокументована в рукописному, друкованому вигляді або на інших носіях інформації. При цьому документом є джерело, змістом якого є інформація про соціальні факти суспільного життя, соціальні суб'єкти, що функціонують та розвиваються в умовах сьогодення. Даний метод відрізняється від інших тим, що використовуючи його, вже маєш готову інформацію, тоді як іншими методами її доводиться здобувати.

Таким чином, з методу збору даних впливає наступний метод – історичний.

Сам по собі лише історичний метод дослідження якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень не надасть можливості з'ясувати у повному обсязі сутність явища. Для отримання більш повної картини проблематики в узагальненому вигляді, у взаємозв'язку із іншими категоріями, необхідним є врахування історичного та логічного методів у їх поєднанні.

Логічний метод дозволяє дослідити якість діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень, окреслити її основні особливості та ознаки, виокремити основні принципи її забезпечення.

Як зауважує Д. Керімов, застосування логічного методу у дослідженні правових систем не може полягати лише у звичайному інтелектуальному філософствуванні, адже логіка не обмежується сферою абстракції, вона потребує постійної дотичності з дійсністю [21, с. 125]. Застосування ж історичного методу у дослідженнях процесу виникнення та розвитку різних правових явищ, які

перебувають на певному шаблі історії, в умовах певного місця та часу, неможливе без попереднього уявлення про його сутність.

Саме тому у юридичній науці, як зазначають теоретики права, використовується переважно логічний метод, але «з глибоким засвоєнням історичного матеріалу», а застосування історичного та логічного методів ґрунтується на принципі єдності діалектики, теорії пізнання та логіки [72, с. 36-38].

Соціологічні методи є невід'ємною складовою методології дослідження більшості суспільних наук. Виявлення причин недостатньої ефективності нормативно-правових актів – одне з актуальних завдань науковців у галузі права. Недостатня ефективність нормативно-правових актів пов'язана не лише з недостатнім рівнем загальної правової культури частини населення, незаконними діями посадових осіб, які порушують встановлені законодавством норми, але й з недосконалістю нормативних актів, недостатньо чітким визначенням міри відповідальності за порушення закону та невизначеним алгоритмом застосування правових норм [8, с. 37].

Також, було використано порівняльний метод, за допомогою якого досліджено форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень в Україні та у деяких інших державах під час надання рекомендацій щодо застосування більш ефективних механізмів у їхній профілактичній діяльності.

Важливе місце у дослідженні правових явищ має системність. Аналізуючи поняття «системність», слід відзначати його значимість та необхідність у наукових дослідженнях. Щоб зрозуміти, вивчити структуру, зв'язки, закономірності будь-якого явища, слід використати можливості системи, яка при цьому набуває якостей категорії частини і цілого.

Використання цього підходу передбачає дослідження державно-правових явищ як цілісних єдностей певних складових частин, які між собою взаємодіють.

С. Гусарєв, О. Тихомиров визначають основні положення цього підходу, а саме:



– державно-правові явища мають цілісний характер, що й обумовлює наявність у них властивостей, які не зводяться до суми властивостей їх частин;

– елементи будь-якого державно-правового явища, які є системою, взаємопов'язані між собою, так само як і кожне явище з множиною інших систем, причому інтерпретація властивостей, елементів чи систем від властивостей системного цілого, частиною якого вони є;

– будь-яке державно-правове явище має динамічну природу, тобто йому властиві процеси виникнення, становлення, розвитку, зміни та припинення існування;

– функціонування та розвиток цих явищ здійснюється в результаті взаємодії з зовнішнім середовищем при домінуванні внутрішніх закономірностей над зовнішніми чинниками та закономірностями [12, с. 78-79].

Системний метод передбачає об'єднання у комплексному дослідженні великих і складних об'єктів, їх дослідження як єдності цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин. Його головною ідеєю є вивчення об'єкту проблеми як цілісного, і в той же час такого, що поділяється та складається із різних взаємопов'язаних елементів.

Необхідним є, також, виокремлення принципів використаних у дослідженні.

Одними з найголовніших є принципи об'єктивності та конкретності. Вони передбачають дослідження предмета наукової роботи незалежно від будь-яких суб'єктивних факторів з особливим акцентом виключно на фактах реальної об'єктивної дійсності, зокрема на практичній діяльності конкретних органів та їх посадових осіб, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Принцип методологічного плюралізму, що характеризується застосуванням множинності методів у роботі, найбільшою мірою забезпечує отримання обґрунтованих та достовірних знань та уявлень про об'єкт дослідження. Досягненню цілей та вирішенню дослідницьких завдань сприяє, також, застосування принципу взаємодоповнюваності різноманітних

методологічних прийомів, які розроблені та застосовуються у межах різних галузей знань, зокрема – філософської, соціологічної, психологічної, правової, економічної.

Принципом поєднання теорії та практики передбачено вивчення на теоретичному рівні діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень та правового впливу на підставі набутого наукового доробку та практики розгляду адміністративних справ адміністративною комісією при виконавчому комітеті Запорізької міської ради.

Якість діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень слід досліджувати принципом конкретності. Під час конкретизації відбувається збагачення понять новими ознаками, оскільки принцип спрямований на висвітлення розвитку предмета як цілісної системи.

Методологічною основою дослідження стала сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання закономірностей вивчення організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. Їх становлять: метод системності та порівняльно-правовий метод наукового дослідження, історично-логічний, соціологічний та метод збору даних.

Застосування цих методів надало можливість всебічно проаналізувати організаційно-правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади у сфері забезпечення профілактики адміністративних правопорушень на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст України, систематизувати емпіричні дані та отримати власні теоретичні результати.

## РОЗДІЛ 2

# ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

### **2.1. Сутність, форми, методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень.**

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється, зокрема, на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами [57, ст. 24].

Повноваження і функції органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень здійснюються за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності. Вони виконують дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру. Правова діяльність є найважливішою складовою роботи органів місцевого самоврядування, адже у процесі здійснення своїх завдань, функцій і компетенції вони приймають нормативно-правові акти, визначені законом (рішення відповідної ради чи виконавчого комітету) для врегулювання певних суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках – і примусовою діяльністю цих органів.

Оскільки анти-суспільна поведінка особи найчастіше передуює адміністративним деліктам, то органи місцевого самоврядування повинні здійснювати профілактичний вплив на особу, яка вже перебуває у наближеному до вчинення правопорушення стані (безпосередню профілактику) та вплив на негативно охарактеризовану особу, яка «ще не перебуває» в такому стані, а тимчасово «віддалена» від таких дій (ранню профілактику).

Сутність безпосередньої профілактики адміністративних правопорушень полягає в організації та здійсненні превентивної

діяльності, скерованої конкретно (і безпосередньо) на виявлення і усунення їх причин та умов, встановлення осіб, від яких можна очікувати вчинення деліктів, і проведення з ними роботи для недопущення проступків.

Такий вид профілактики тісно пов'язаний із попередженням та припиненням правопорушень.

Проблема ранньої профілактики виходить за межі профілактики, оскільки в загальному вона є цілеспрямованою виховною роботою. За своєю суттю безпосередня профілактика – це профілактичний вплив на «замах» особи, готової на вчинення делікту, в той час, як рання – ставить за мету попередити і не допустити в особи бодай «виникнення бажання» вчинити делікт і мінімізувати її негативні соціальні якості.

Зважаючи на те, що рання профілактика адміністративних правопорушень – усунення, нейтралізація процесів детермінації, причинності правопорушень до породження ними негативних соціальних відхилень, які закономірно передують протиправній поведінці, і ця профілактика неможлива без широкого застосування в ній засобів, методів і прийомів виховного впливу, тому практично перетворюється в один із найголовніших напрямів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування [43, с. 49-50].

Органи місцевого самоврядування виконують свої функції за допомогою специфічних форм і методів – як правових, так і неправових, а ця діяльність містить «...дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру» [49, с. 284].

Термін «форма» (від лат. *forma* – зовнішній вигляд, обрис; устрій, структура чого-небудь, система організації) [64, с. 889].

Незважаючи на різні тлумачення вчених, форми діяльності органу публічної виконавчої влади загалом трактують як: «зовнішню сторону функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством», «однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції» [15, с. 66], «сукупність способів реалізації їх компетенції», «зовнішньо-виражену дію –

волевиявлення органу виконавчої влади (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети» [10, с. 88], «...зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань» [5, с. 120], «...спосіб зовнішнього вираження змісту діяльності», який «...виявляється у конкретних діях і взаємозв'язках органів і посадових осіб, завдяки яким діяльність набуває певних форм» [1, с. 543]. Отже, форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування – це зовнішній та внутрішній вираз її змісту, межі конкретних дій, які ними безпосередньо вчиняються.

Найбільш типовим є поділ форм діяльності на такі групи: правову і неправову. Форма профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування може мати юридичний зміст, тобто може встановлюватися нормативним правовим актом, а тому – тягне відповідні правові наслідки. Така форма, зрозуміло, правова або юридична.

Якщо форма дій у сфері профілактики не встановлена в нормативному порядку, тобто не має юридичного змісту і не тягне за собою правових наслідків, то вона має неправовий характер – фактичний або організаційний. Це форми однорідної за зовнішніми ознаками діяльності [43, с. 51].

У той же час організаційна діяльність повинна базуватися на дотриманні принципу законності. Ефективність правової діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень забезпечується наданням їй процесуальної форми. Іншими словами, профілактична діяльність органів місцевого самоврядування повинна бути юридично (адміністративно-правовим чином) формалізованою: у ній мають міститися основи дій владного характеру, необхідність їх здійснення, найважливіші етапи розробки проектів та прийняття адміністративних рішень, процедури голосування та прийняття актів, контролю за виконанням тощо. Йдеться про управлінський процес профілактичної діяльності, який створює процесуальні форми профілактики правопорушень.

Проф. О.І. Остапенко, досліджуючи діяльність органів внутрішніх справ з профілактики адміністративних деліктів, вказує на те, що остання «...організується і здійснюється в кількох правових формах» [53, с. 253]. Він умовно поділяє наявні численні форми профілактики на два основні блоки: організаційний та функціональний. Ця думка може мати безпосереднє застосування і щодо профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки за Конституцією України (статті 19, 145) будь-яка діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування має бути передбачена і здійснюватися лише відповідно до закону та на його підставі, тобто у певній правовій формі.

До організаційного блоку можна віднести такі форми організації профілактики правопорушень: виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень; фіксація та організація профілактики окремих видів адміністративних правопорушень і пов'язаних з ними інших негативних явищ; чіткий облік правопорушників і осіб з антисоціальною спрямованістю; організація профілактичного впливу на суб'єктів профілактики; участь органів місцевого самоврядування у організаційно-масовій і профілактично-виховній роботі [43, с. 52].

Форми здійснення профілактики органами місцевого самоврядування (функціональний блок) реалізуються на виконавчому рівні профілактичного впливу. Його зміст становлять: рейди об'єктами та огляд місць проживання осіб антисоціальної спрямованості; підготовка і проведення доповідей, лекцій, звітування, індивідуальних і групових співбесід щодо недопущення вчинення протиправних дій; проведення зборів, зібрань у місцях проживання та праці членів відповідних територіальних громад; розгляд і оцінка через засоби масової інформації конкретних адміністративних деліктів; правова пропаганда зі зміцнення правопорядку в періодичних виданнях, на радіо і телебаченні; скерування на адресу державних органів і громадських організацій, виробничих колективів різної форми власності інформації, яка сприяє виявленню і усуненню

причин та умов правопорушень; взяття шефства та залучення осіб, щодо яких здійснюється профілактика, до суспільно корисних занять.

Правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень зазвичай пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права, а їх застосування зумовлює юридичні наслідки для учасників профілактики правопорушень. Через норми права реалізуються владні повноваження, які належать самоврядним органам чи іншим суб'єктам, виконуються правила поведінки та приписи, які містяться у прийнятих ними правових нормативних та індивідуальних актах.

Суть реалізації правових норм у профілактиці адміністративних правопорушень полягає у втіленні їх положень у фактичній поведінці (діяльності) суб'єктів профілактики. Розрізняють об'єктивний та суб'єктивний аспекти реалізації норм права.

Об'єктивний аспект реалізації норм права – це виконання суб'єктами правомірних діянь (дії або бездіяльності) за умов, передбачених нормами права. Отже, з об'єктивного боку, реалізація норм права завжди здійснюється правомірною поведінкою відповідних суб'єктів. Суб'єктивний аспект характеризує внутрішнє ставлення суб'єкта до правових вимог і стан його волі у момент виконання дій, що передбачені правом [44, с. 188].

На основі характеру дій право-реалізаційних суб'єктів у юридичній науковій літературі найчастіше визначають чотири способи реалізації адміністративно-правових норм: виконання, використання, дотримання, застосування. Рідше – лише три: виконання, використання, застосування, інколи – два: виконання (додержання) та застосування. Застосування визначено як «...особлива форма реалізації» норм права.

Додержання норм права передбачає утримання від вчинення дій, заборонених правовими приписами: вживання спиритних напоїв, тютюнопаління, ворожіння в громадських місцях тощо. Суть виконання полягає у вчиненні суб'єктом профілактики дій, передбачених зобов'язуючими нормами: дотриманні тиші у населеному пункті у певний час, правил благоустрою,

утримання тварин і тому подібне. Використання – це форма реалізації норм права, за якої суб'єкт відповідно до своїх інтересів та потреб використовує права для виконання функцій та повноважень, зокрема, відбувається реалізація уповноважувальних норм права: права громадянина на участь в управлінні державними та місцевими справами (шляхом обрання чи призначення у відповідні органи публічної влади, громадські організації і таке інше).

Застосування – це певна діяльність, яка належить до компетенції винятково органів публічної влади та їх посадових чи службових осіб, коли реалізація суб'єктивних прав і обов'язків неможлива без державно-владних повноважень. Цей процес завершується виданням (прийняттям) правозастосовного акта (затвердження правил торгівлі в населених пунктах, порядку отримання дозвільних документів з питань користування житловими приміщеннями, земельними ділянками, зміни їхнього статусу, цільового призначення, набуття права користування та власності тощо), за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність [43, с. 54].

Розрізняють дві форми застосування норм права: оперативно-виконавчу та правоохоронну. Сутність оперативно-виконавчої форми застосування норм права полягає в забезпеченні організації позитивної реалізації приписів норм права. Правоохоронна форма застосування норм права (правоохоронна діяльність) – це діяльність, спрямована на охорону правових приписів від будь-яких порушень. Вона полягає у здійсненні заходів щодо попередження правопорушень, застосуванні до правопорушників державного примусу, в забезпеченні здійснення щодо них покарання, яке передбачається юридичною відповідальністю [44, с. 192].

У сфері здійснення профілактики адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування можуть прийматися (видаватися) акти: про затвердження місцевих планів чи програм профілактики адміністративних правопорушень; спрямовані на усунення причин та умов, що сприяють вчиненню деліктів тощо, що є прикладом першої форми застосування норм прав,



або ж про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи звільнення від такої – друга форма застосування правових норм.

Прийняття нормативних актів (нормотворча діяльність) – один із найважливіших напрямів здійснення органами місцевого самоврядування профілактичної діяльності. За допомогою актів органів самоврядування встановлюються і закріплюються загальнообов'язкові норми, що регламентують різноманітні суспільні відносини, які виникають в процесі управлінської діяльності. Індивідуальні акти також є однією з головних правових форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки їх видання зумовлює виникнення, зміну і припинення конкретних адміністративно-правових відносин. Прийняття рішення органу чи посадової особи місцевого самоврядування, яким правопорушника зобов'язано припинити протиправні дії самочинного будівництва, усунення порушень правил населеного пункту щодо утримання собак та котів, дотримання тиші тощо), прийняття постанови адміністративної комісії – лише кілька прикладів індивідуальних актів органів місцевого самоврядування.

Отже, можна визначити такі правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: нормотворчу, установчу, правозастосовну, контрольну та профілактично-охоронну [43, с. 56].

Нормотворча форма профілактичної діяльності реалізовується шляхом прийняття рішень нормативного характеру стосовно затвердження статуту територіальної громади, регламенту ради, виконавчого комітету, положень про постійні комісії, відділи, управління та інші виконавчі органи ради, різноманітних правил з питань благоустрою, утримання тварин, торгівлі тощо [50, с. 24].

Установча форма профілактичної діяльності виявляється у формуванні власної структури, визначення її кількісного складу, структури виконавчих органів, їх чисельності тощо.

Правозастосовна форма реалізується у прийнятті місцевою радою правових рішень індивідуального характеру, рішень і розпоряджень виконавчого комітету, висновків і рекомендацій постійних комісій ради, рішень президій обласної, районної ради дорадчого характеру.

У загальній теорії права та в адміністративному праві існує думка про те, що суб'єкти профілактики застосовують заходи впливу щодо об'єкта, за допомогою яких власне й забезпечується виконання правових приписів індивідуального чи нормативного характеру відповідно до статей 150 і 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [24].

У рамках контрольної форми профілактичної діяльності доцільно визначити два види проваджень: нормотворчий і виконавчий. Нормотворче контрольне провадження полягає у здійсненні контролю за законністю застосування нормативних актів виконавчих органів ради, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які здійснюють профілактику адміністративних правопорушень.

Виконавче контрольне провадження у сфері профілактики адміністративних правопорушень полягає у контролі за реалізацією відповідними органами та посадовими особами своїх повноважень і здійснюється шляхом заслуховування звітів сільського, селищного, міського голів про виконану профілактичну роботу виконавчих органів ради, звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає, повідомлень депутатів про результати проведених профілактичних заходів чи необхідність їхнього продовження.

Профілактично-правоохоронна форма діяльності органів місцевого самоврядування виявляється у забезпеченні безпосереднього публічного владного впливу на суб'єктів профілактики та правопорушників, у реагуванні на причини та умови, що сприяють вчиненню правопорушень, на здійсненні проступки, у встановленні й притягненні до юридичної відповідальності осіб, що їх вчинили.

Під час здійснення цієї правової форми органи місцевого самоврядування та їх посадові особи видають акти застосування норм права (ухвали та рішення місцевих рад, акти голів місцевих територіальних громад та ін.).

Специфіка цих актів полягає в тому, що вони слугують для профілактики (попередження) правопорушень, відновлення порушених прав, реалізації юридичної відповідальності суб'єктів, які вчинили правопорушення у сфері виконання функцій місцевого самоврядування, а правоохоронна діяльність під час здійснення цими органами функцій держави реалізується у владному впливові, спрямованому на охорону приписів норм права від порушень, на захист наданих громадянам суб'єктивних прав та на забезпечення виконання покладених на суб'єктів юридичних обов'язків.

Органи місцевого самоврядування уповноважені вести профілактичну діяльність у таких правових формах: розробка системи заходів, які спрямовані на боротьбу з адміністративними правопорушеннями у територіальній громаді (соціальних, економічних, правових тощо); здійснення у межах своїх повноважень керівництва іншими суб'єктами профілактики на підвідомчій їм території; координування діяльності державних і громадських органів під час реалізації комплексних програм боротьби зі злочинністю; розробка разом з громадськими формуваннями і затвердження комплексних планів та програми профілактики адміністративних правопорушень; заслуховування звітної інформації керівників правоохоронних органів та громадських формувань щодо зміцнення законності і правопорядку на відповідній території; прийняття рішення про створення нових суб'єктів профілактики; безпосередньо через свої комісії (адміністративні, спостережні тощо) здійснення профілактичної роботи із застосуванням різних методів.

Вищевикладене дозволяє скласти такі правові форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень, як видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних правових актів; укладення публічних адміністративно-правових договорів;

виконання юридично значущих дій або дій правового характеру на підставі закону або правового акта управління у сфері профілактики [43, с. 57].

Суть профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування полягає у здійсненні впливу на об'єкт профілактики із застосуванням відповідного механізму для виконання їх завдань у цій сфері. Вплив на об'єкти профілактики адміністративних правопорушень здійснюють за допомогою різноманітних методів. За своїм змістом вони можуть бути спеціальними, економічними, організаційно-розпорядчими, соціально-психологічними (переконанням, примусом), психологічними [52, с. 56-57]. Методи впливу – це способи дії на процеси (динаміку) та системи (статіку) управління або «засіб дії права на суспільні відносини».

До поняття методів профілактики входить сукупність певних способів і прийомів, які застосовуються уповноваженими державою суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень.

До методів профілактики певною мірою можна віднести певні способи практичного здійснення органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами профілактики владно-організаційного впливу на об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям та характеристикам об'єктів профілактики.

Методи є головним елементом здійснення публічної влади органами та посадовими особами місцевого самоврядування в галузі профілактики адміністративних правопорушень.

У широкому значенні методи профілактичної діяльності забезпечують єдність місцевого самоврядування, дисципліну і порядок у взаємовідносинах різних суб'єктів та інститутів державного управління та місцевого самоврядування, законність функціонування органів місцевого самоврядування як повноцінних суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень доцільно розглядати, зважаючи на:

- теоретичне обґрунтування необхідності їх існування; їх значення в управлінському середовищі;

- формування та нормативне забезпечення механізму реалізації.

У сфері профілактики адміністративних правопорушень метод впливу є правовим засобом, який застосовують для досягнення мети, виконання завдань та за допомогою правових форм діяльності органів місцевого самоврядування [43, с. 62].

Метод профілактичного впливу дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом профілактики. Метод обов'язково відображається у конкретному виді форми профілактики. Інакше кажучи, якби не існувало форми профілактичної діяльності, то методи (способи впливу суб'єкта на об'єкт) втратили б усілякий зміст, оскільки владний профілактичний вплив залишався б лише ідеєю, бажанням, яке було б позбавлене формального змісту. Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного впливу без документального оформлення таких дій, тобто без прийняття відповідного правового акта органу місцевого самоврядування?

У системі органів місцевого самоврядування методи є найважливішим правовим засобом їх діяльності. Хоча питання щодо їхньої класифікації залишається дискусійним.

Лещух А.Р вважає, що методи профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування можна класифікувати за такими критеріями:

- за формою виразу – на правові, що містяться в правових актах та мають правовий зміст, та організаційні, що характеризуються здійсненням органом самоврядування визначених організаційно-управлінських дій;

- за наявними адміністративно-правовими ознаками виокремлюються нормативні, що застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів, та індивідуальні, що застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

– за ступенем управлінського впливу на об’єкт профілактики: імперативні (заборони, прямі адміністративні команди, владні приписи та інше), уповноважувальні (дозвіл на вчинення дій чи прийняття акта) та заохочувально-рекомендаційні (заохочення та рекомендації відповідної поведінки, визначених дій) [43, с. 64].

Свого часу В.Ф. Опришко, О.А. Костюченко, Ю.М. Крупка визначали такі методи державного управління, як переконання, примус, адміністративні та економічні методи [51, с. 120-122].

Автори підручника «Державне будівництво та місцеве самоврядування України» до загальних методів відносили: планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату та ін. [15, с. 70].

Існує також поділ методів профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування на: правові, організаційні і організаційно-правові, які характеризуються загальними і специфічними рисами та сприяють ефективному виконанню завдань і функцій органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та територіальних громад [28, с. 42].

У теорії держави і права методи управління поділяють на такі види:

- а) переконання;
- б) заохочення;
- в) примусу [27, с. 86].

Реалізація форм профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснюється за допомогою таких методів:

- а) переконання, застосування якого є доцільним передусім у відповідній ідеологічній діяльності, пов’язаній із правовим вихованням населення, проведенням різних профілактичних заходів, спрямованих на формування в населення переконання в об’єктивній необхідності реалізації профілактичних функцій;

б) заохочення, сутність якого полягає у стимулюванні та наданні різних пільг суб'єктам, які безпосередньо беруть участь або сприяють ефективному здійсненню профілактичних функцій держави;

в) примусу, який полягає в застосуванні до суб'єктів, що вчинили правопорушення, передбачених нормами права заходів покарання, перевиховання та спонукання до діяльності, спрямованої на невчинення правопорушень, усунення шкоди, заподіяної такою поведінкою.

Переконання і примус посідають в адміністративно-правовій науці центральне місце серед інших видів методів впливу, а на практиці профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування ці методи мають велику кількість різних виявів. Місцеве самоврядування під час здійснення профілактики правопорушень так чи інакше застосовує владу, тому воно в необхідних випадках не може бути реалізоване без застосування примусу [43, с. 65].

Переконання є пріоритетним методом здійснення влади, особливо в сфері охорони громадського порядку. Найбільш поширеними формами застосування методу переконання є:

- проведення систематичної роз'яснювальної роботи щодо змісту адміністративно-правових актів;
- інформування населення про стан охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю і правопорушеннями;
- організаційна робота з громадськими формуваннями тощо.

Переконання – це процес, який відбувається послідовно і містить такі елементи, як привернення уваги, вплив на свідомість, емоції, створення інтересу та ін.

Способи переконання є різноманітні: навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом. Значний вплив на громадян мають інструкції, мітинги, збори, реклама, своєчасне реагування на звернення, небюрократичне вирішення справ. Велике значення має система інформування про досягнення, успішну муніципальну діяльність. Виставки, конкурси, огляди, лозунги, заклики,

програми, публічні слухання, диспути також входять у арсеналі засобів переконання.

Реалізуючи свої правові та фактичні можливості, орган місцевого самоврядування як суб'єкт профілактичної діяльності забезпечує адекватну заміну стимулів на мотиви поведінки підвладних. Стимулювання передбачає застосування різноманітних заохочувальних та примусових заходів матеріального та морального змісту. Його найважливіший, найбільш ефективний вид – заохочення. Заохочення – це спосіб впливу, який через інтерес, свідомість скеровує волю людей на корисні справи, на думку того, хто заохочує

Як метод профілактичної діяльності органів місцевого самоврядування заохочення характеризується такими особливостями:

а) фактичною основою для нього є заслуга, діяння, що позитивно оцінене суб'єктом профілактики – органом місцевого самоврядування;

б) пов'язане з оцінкою вже здійснених діянь; персоніфіковане, застосовується безпосередньо до окремих індивідуальних чи колективних суб'єктів; полягає в моральному схваленні, наданні прав, пільг, матеріальних цінностей та інших благ; непрямо, через інтереси, емоції, свідомість впливає на волю заохоченого, стимулюючи, спонукаючи його [43, с. 67-68].

Ключовими елементами в понятті правового забезпечення профілактики правопорушень органами місцевого самоврядування є система визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою попереджувальних заходів та способів, регламентація організаційної структури органів місцевого самоврядування, їхніх прав та обов'язків тощо.

Основою правового забезпечення профілактики органами місцевого самоврядування адміністративних правопорушень є формування та підтримання у відповідному стані нормативно-правової бази, а саме: розроблення та затвердження відповідних заходів, концепцій, проведення реформ у відповідній сфері. Способи конституційно-правового закріплення основних засад та принципів організації утворення та профілактичної діяльності органів місцевого



самоврядування є формами правового забезпечення їх діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень.

Форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень є теоретично і практично обґрунтованою системою найраціональніших засобів та методів щодо вирішення завдань із профілактики адміністративних правопорушень на відповідній території [43, с. 70].

## **2.2. Система та механізми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень**

Єдиним і найдієвішим способом у боротьбі із адміністративними правопорушеннями є складання протоколів на осіб, які їх вчиняють.

Є ряд уповноважених органами місцевого самоврядування осіб на складання адміністративних протоколів. Такі особи діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У разі виявлення правопорушення, за яке передбачена адміністративна відповідальність, такі органи наділені правом складання протоколу.

Аби правопорушник поніс справедливе покарання і не мав змоги його уникнути, спеціалісту, який складає протокол, необхідно не лише неухильно дотримуватись усіх вимог КУпАП, але з великою відповідальністю заповнювати сам бланк протоколу.

На сьогоднішній день порядок і вимоги до складання адміністративно-процесуальних документів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення визначено як на законодавчому рівні у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і на підзаконному – у положеннях відомчих інструкцій, що визначають порядок оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення, проте аналіз їх положень і правозастосовної практики виявив ряд проблемних моментів, які потребують негайного вирішення.

Слід відзначити, що переважна більшість адміністративно-процесуальних документів, що застосовуються працівниками поліції, є бланковими, що значно полегшує процес їх укладання, однак чи не найголовнішою проблемою є занадто стислий виклад інформації у бланку того чи іншого документу, що унеможлиблює занесення до певної графі інформації, що передбачена вимогами законодавства. Як приклад, бланк протоколу про адміністративне правопорушення, в якому замало місця для написання відповідної інформації у графі «посада, найменування органу поліції, звання, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол», адже відомчою інструкцією встановлено пряму вимогу зазначення такої інформації повністю, без скорочень. Не перераховуючи аналогічних інших прикладів, вважаємо за необхідним або розширити бланки адміністративно-процесуальних документів, або передбачити можливість застосування загальноприйнятих аббревіатурних та графічних скорочень за правилами документотворення [47, с. 114].

Одним із найбільш проблемних моментів складання адміністративно-процесуальних документів є заповнення інформації про особу правопорушника. Слід відзначити, що законодавцем чітко зазначено вимогу про встановлення особи правопорушника на підставі офіційних документів, що її посвідчують. В цьому випадку працівники поліції стикаються з такими проблемами:

1. По-перше, відсутність документів, що посвідчують особу, неможливість встановлення особи. На сьогоднішній день, працівники поліції практично позбавлені законних інструментів встановлення особи правопорушника за умов відсутності у неї документів, що посвідчують особу, через відсутність виробленого механізму надання та обміну інформацією між Національною поліцією України та Державною міграційною службою України, єдиних інтегрованих інформаційно-пошукових систем правоохоронних органів, що негативно позначається на правозастосовній практиці.

2. По-друге, наявність документів, що посвідчують особу правопорушника, на іноземній мові, адже законодавством встановлено, що усі

реквізити протоколу про адміністративне правопорушення заповнюються державною мовою. На практиці судді повертають матеріали на доопрацювання через заповнення граfi «Прізвище, ім'я та по батькові» правопорушника мовою оригіналу документу [47, с. 114].

Положеннями відомчих нормативно-правових актів передбачена вимога обов'язкового зазначення в протоколі про адміністративне правопорушення інформації щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності впродовж року, оскільки це дозволяє з'ясувати обставини, що обтяжують відповідальність – повторність. Аналіз протоколів про адміністративні правопорушення дозволяє констатувати, що працівники поліції або взагалі ігнорують заповнення такої інформації, або зазначають неповні відомості. До того ж в п. 9 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції чітко не визначено, яку саме інформацію необхідно зазначити у відповідній граfi «Чи притягалася до адміністративної відповідальності» [19, 51].

У той же час, зазначена графа у вимогах до складання протоколів органами місцевого самоврядування взагалі відсутня.

Ряд граф у бланкових документах у справах про адміністративні правопорушення передбачають зазначення інформації про місце проживання, місце вчинення правопорушення, що передбачає зазначення відповідної адреси.

Аналіз бланку постанов у справі про адміністративні правопорушення також свідчить про його недосконалість. Не перераховуючи зазначених вище проблемних моментів, звертаємо увагу, що в мотивувальній частині бланку постанови у справі про адміністративне правопорушення не зазначено всіх процесуальних норм, якими керується орган чи посадова особа при винесенні рішення, що є порушенням принципів та завдань провадження у справі про адміністративне правопорушення [47, с. 116].

Підсумовуючи, зазначимо, що на сьогоднішній день вкрай необхідним є прийняття нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також удосконалення норм відомчих нормативно-правових актів, що визначають

порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, з урахуванням узагальнення правозастосовної практики та розробки єдиних методичних рекомендацій, що сприятиме подоланню проблемних питань складання адміністративно-процесуальних документів працівниками поліції, виробленню одностайної правозастосовної практики.

Для виявлення та обговорення проблемних моментів органам місцевого самоврядування необхідно тримати тісний зв'язок із правоохоронними органами.

В ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.

Крім цього, поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності. Отже, задекларовані основи взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування базуються на принципах відкритості та прозорості, дотриманні прав і свобод людини, взаємодії з населенням на засадах партнерства та ін.

Ще одне формування, з яким мають взаємодіяти органи місцевого самоврядування при виконанні головного обов'язку держави – це Національна гвардія України. Така взаємодія впливає з положень ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України» відповідно до яких військовослужбовці Національної гвардії України з метою виконання покладених на Національну гвардію України завдань мають право взаємодіяти з уповноваженими посадовими особами органів місцевого самоврядування [58]. Застереження, що військовослужбовці «мають право взаємодіяти» не дозволяє вести мову про ефективність такої взаємодії між органами місцевого самоврядування та вказаним військовим формуванням, а тому таке положення потребує свого уточнення шляхом встановлення чіткого припису щодо зобов'язання до такої взаємодії.

Крім того, громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Це впливає із положень Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону» відповідно до яких місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення і звіти керівників зазначених формувань [63].

Також, відповідно до ст. ст. 15, 16, 19 вказаного закону організують діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та

державного кордону шляхом залучення їх членів до проведення патрулювання та інших спільних заходів, проведення інструктажів та оперативного надання відповідної інформації, крім таємної, залучення їх членів до правового навчання та ознайомлення з формами та методами боротьби з правопорушеннями; для реалізації цілей і завдань громадських формувань місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації; органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку. Як вбачається з вказаних положень, у органів місцевого самоврядування існує широке коло засобів для виконання головного обов'язку держави [63].

Отже, органи місцевого самоврядування займають ключову роль у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Ця роль перш за все полягає у реалізації власних повноважень в цьому питанні шляхом створення відповідної міліції та створенні умов для функціонування громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону; по-друге, у взаємодії з центральним органом виконавчої влади – поліцією, та по-третє, з Національною гвардією України. В той самий час, побудова ефективної моделі взаємодії та реалізації власних повноважень потребують додаткових наукових розвідок [20 с. 72-75].

### **2.3. Закордонний досвід діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень**

Розуміння і врахування світових тенденцій є вкрай важливим при плануванні перетворень державного управління і місцевого самоврядування в Україні з огляду на процеси міжнародної інтеграції, у тому числі обраний керівництвом нашої держави євроінтеграційний курс. Це завдання набуває актуальності в контексті активізації адміністративної реформи.

Виходячи з цього доцільно звернутися до напрацювань ЄС, зокрема розглянути концепцію Європейського адміністративного простору як середовища, у якому здійснюється європейське врядування, що постало і продовжує розвиватися в процесі розвитку ЄС.

Європеїзація адміністративного права України є важливою умовою реалізації її євроінтеграційних прагнень і безпосередньо пов'язана з імплементацією принципів, норм та стандартів європейського адміністративного простору в національне законодавство [75, с. 80-87].

Євроінтеграційні пріоритети державотворення та правотворення в Україні істотно актуалізують наближення принципів організації та діяльності публічної адміністрації в нашій державі до аналогічних принципів Європейського адміністративного простору, нормативне їх закріплення у вітчизняному законодавстві та ефективну практичну їх реалізацію. Євроінтеграційні зобов'язання України, окрім іншого, передбачають й цільове спрямування вітчизняних нормотворчих процесів, зорієнтованих на формулювання й закріплення основних принципів публічного адміністрування, адаптацію вітчизняних нормативних положень до європейських аналогів з урахуванням реальних вимог часу. За таких умов істотно актуалізується проблематика Європейського адміністративного простору, всіх його елементів, потреба їх ґрунтовного наукового аналізу, вироблення пропозицій щодо вітчизняного нормо-проектного, а у подальшому нормативного процесів задля максимального запровадження відповідних принципів (нормативно визначених) у практичну діяльність публічної адміністрації [45, с. 108].

Поняття європейського адміністративного простору (ЄАП) є запозиченням від більш ширших понять європейського економічного та соціального просторів.

Європейський адміністративний простір (ЄАП) – це середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль покликани, в ім'я однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг [75, с. 93].

Інакше кажучи, спільний адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території у межах національної конституції. Традиційно адміністративне право поширювалося лише на територію суверенної держави, тому питання спільного адміністративного права для всіх держав-членів ЄС є доволі суперечливим і залишається не вирішеним остаточно й понині.

Європейський адміністративний простір, в основному, було створено за допомогою механізмів прецедентного права, тобто рішення Суду Європейського Союзу є основною для тлумачення правил та принципів адміністративного провадження на рівні ЄС і держав-членів Союзу. Якщо спробувати зробити витяг найбільш важливих внесків із справ, розглянутих у Суді ЄС, отримаємо такі основні принципи європейського адміністративного права:

- управління згідно із законом або принципом правової впевненості;
- тимчасові засоби судового захисту проти діяльності адміністративного органу;
- зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань;
- принцип недискримінації;
- принцип пропорційності;
- захист легітимних очікувань;
- право бути вислуханим в процесі адміністративного провадження та право на належне провадження справи;
- право на дієву систему публічного управління, здатну ефективно реалізовувати законодавство Союзу;
- обґрунтування доцільності адміністративних рішень;
- нагляд за функціонуванням державних органів та органів місцевого самоврядування, право оскарження адміністративних рішень у судах;
- своєчасність дій та рішень публічної адміністрації [11, с. 16].



Європеїзація національних правових систем та державних органів здійснюється різними способами, з яких лише деякі передбачають безпосередній вплив правових актів, прийнятих на рівні ЄС. Розрізняють три моделі європеїзації національних інституційних систем:

1. Механізм інституційного підлаштування: ЄС, реалізуючи свою політику, окреслюють конкретні інституційні вимоги, до яких повинна підлаштуватися кожна держава-член Європейського Союзу.

2. Механізм зміни внутрішньо-національної структури шансів і можливостей (зміна умов гри): право ЄС спричиняє зміни в розподілі засобів та повноважень між національними «акторами», що в результаті порушує існуючу інституційну рівновагу та вимушує до трансформації системи інституцій.

3. Механізм зміни переконань та очікувань суспільних акторів: це фактично «найслабший» механізм, оскільки європейська політика не диктує ані конкретних інституційних розв'язань, ані не вимушує до зміни інституційного підґрунтя стратегічної взаємодії, а призводить до трансформації інституційної системи внаслідок зміни ставлення суспільних акторів до певних аспектів реальності. Цей механізм базується на логіці пізнання [11, с. 12].

Приведення публічної адміністрації до стандартів, які є обов'язковими для держав-членів ЄС, було необхідним елементом реалізації євроінтеграційної політики Польщі.

Копенгагенські критерії членства в ЄС вимагають від країни кандидата на вступ змінювати свою публічну адміністрацію у двоякий спосіб: по-перше, через формулювання політичних вимог – щодо діяльності державних інституцій на демократичних засадах, по-друге, через встановлення вимоги, що країна-кандидат повинна мати спроможність виконання зобов'язань, що виникають із членства в Союзі.

Пізніше другий компонент було розвинутий у так званих мадридських критеріях членства як адміністративна здатність країни-кандидата застосовувати *acquis* ЄС. Під *acquis* ЄС (або *acquis communautaire*) розуміється вся сукупність правових приписів, напрацьованих Європейським Союзом, – установчі

договори, регламенти, директиви та інші правові акти, зокрема, заходи в рамках здійснення спільної зовнішньої політики і політики безпеки, у сфері правосуддя і внутрішніх справ, а також міжнародні договори, укладені Європейським Союзом, і договори, укладені державами-членами між собою у сфері компетенції Союзу. Важливою частиною *acquis* ЄС є прецедентне право Суду ЄС.

Польща є прикладом країни, в якій протягом останніх 20 років було здійснено радикальні зміни в усій системі державної адміністрації, причому це країна, реформаторські дії якої були тісно пов'язані реалізацією мети вступу до Європейського Союзу.

З точки зору підготовки Польщі до членства в Європейському Союзі найважливіше значення мали наступні реформи, проведені в сфері державного управління:

1. Децентралізація повноважень, відповідальності та засобів органів виконавчої влади, в результаті якої значна частина завдань виконується трьохрівневою системою органів місцевого самоврядування (гміна, повіт, воєводство). Їх виконавчі органи обираються місцевими громадами, вони наділені власним майном та розпоряджаються незалежним бюджетом, окремим від державного бюджету. Органи місцевого самоврядування виконують всі критерії, визначені Європейською Хартією самоврядування для того, щоб визнаватись «справжнім» самоврядуванням. Це дозволяє їм бути повноправними партнерами для відповідних європейських інституцій.

2. Реформа центральних органів виконавчої влади призвела до ліквідації більшості галузевих міністерств та створення на їхньому місці функціональних міністерств. Ця реформа також змінила модель функціонування міністерств, які сконцентрували свою діяльність на функціях планування та стратегічного управління, опрацювання регулювань і здійснення моніторингу соціально-економічних процесів. Міністерства були виключені з процесів операційного керівництва організаціями та установами, які виробляють публічні блага, державними підприємствами і таке інше. Одночасно створено систему виконавчих агентств, які на замовлення уряду виконують публічні завдання у

сфері регулювання ринків та управління майном. Було здійснено реформу державної служби, створюючи підґрунтя для зміни способу функціонування державних інституцій у напрямку забезпечення їх аполітичності та професійності.

3. Створено низку інституцій процедурного характеру, які мають на меті підвищення якості функціонування державних органів та збільшення публічного контролю за їх діяльністю. Потрібно згадати такі питання як система державних закупівель, доступ до публічної інформації та стандарти відкритості діяльності органів публічної адміністрації. Також від початку 1980-х років у Польщі функціонують адміністративні суди, що значною мірою призвело до встановлення високих стандартів адміністративної юстиції [45, с. 110-111].

Найбільш досконалі правові стандарти у профілактиці правопорушень порівняно з іншими європейськими країнами має Франція. У 1980-х роках у цій країні прийнято одну з найпрогресивніших стратегій запобігання правопорушенням у Європі. Упродовж останніх двадцяти років суттєва кількість органів місцевого самоврядування у Франції розвивала свою власну політику запобігання правопорушенням, підтверджуючи сумісність тріади: «запобігання – примус – солідарність» та підкреслюючи необхідність більш сконцентрованого підходу до ініціатив профілактики правопорушень і злочинності. Завдяки профілактичним заходам у молодіжному середовищі у Франції рівень правопорушень протягом 80-х рр. знизився, однак з 1988 р. відбулося незначне його зростання. Серйозним приводом до роздумів над внутрішньою політикою стосовно профілактики правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню, стали події 2008 р., коли відбулися масові заворушення, погроми будинків, транспорту та майна і сутички з поліцією на вулицях французьких міст, влаштовані арабською молоддю, хоча вони й мали ознаки спонтанного (стихійного) національно-фанатичного протесту [43; с. 41].

У Німеччині немає національної ради із запобігання злочинності, однак там створено міжвідомчі групи, що працюють над запобіганням наркоманії та

насильницькій злочинності, а у окремих федеральних штатах існують ради попередження злочинності.

Історично склалося, що попередження злочинності в цій країні здійснює поліція. Сьогодні поліція Німеччини визнає, що запобігання злочинності – це обов'язок кожного, оскільки на це вона витрачає лише невелику частину свого часу. Внаслідок цього з 1995 р. у життя впроваджено проект «Виклик насильству», що фінансується Регіональним кримінальним бюро і складається з відеотек та літератури для учнів, студентів, батьків, учителів, з метою зосередження уваги на проблемі суспільної небезпеки насильства та пошуку альтернативи у вирішенні типових конфліктних ситуацій.

У землях Німеччини (місцевий профілактичний рівень) функціонують спеціальні команди щодо запобігання правопорушенням, пов'язаним в основному з наркоманією, злочинністю та бездоглядністю неповнолітніх, зі злочинами у комп'ютерній сфері. На федеральному рівні профілактичні заходи концентруються на мінімізації можливостей та передумов для скоєння злочину, здійснюється пропаганда загальнодержавних програм: «Сусід допомагає сусіду», суть якої полягає в заохоченні мешканців відповідних територій до охорони та нагляду за майном один одного; «Молодь і спорт» – спільний проект міської берлінської поліції та молодіжних організацій, мета якого – організація дозвілля осіб від 16 до 19 років, які є об'єктами профілактичного впливу.

У Великій Британії з 1966 р. працює Постійна конференція з профілактики злочинів, а виданий у 1984 р. міжвідомчий циркуляр щодо боротьби зі злочинністю зосередив увагу населення на тому, що криміногенні фактори не можуть бути подолані силами лише поліції, а вимагають широкої участі громадськості.

Координацією запобігання злочинності в Англії та Уельсі займається підрозділ запобігання злочинності Міністерства внутрішніх справ. Дослідження питань запобігання злочинності проводить Підрозділ досліджень та планування і віднедавна – Дослідна група поліції. Однією з найважливіших довготривалих дослідницьких британських програм є Британський огляд злочинності, який

періодично проводить опитування населення або певних його категорій щодо вчинення злочинів, відчуттів та переживань, пов'язаних зі злочинністю. Подальший розвиток системи запобігання злочинності у Англії та Уельсі зумовило створення організації «Крайм концерн», яку фінансує частково уряд, а частково – органи місцевого самоврядування. Завдання організації – пропагувати позитивний досвід запобігання злочинності на місцевому рівні.

Останнім часом активізується залучення громадян до профілактики правопорушень у Сполучених Штатах Америки. Так, у США створено інститут добровільних помічників поліції. Добровольці діють під патронатом відділів зв'язків з громадськістю місцевих органів поліції. Значним досягненням системи профілактики злочинів, яка діє у США, треба визнати її ґрунтовне правове забезпечення. У цій країні ще 1970 року був прийнятий закон про контроль організованої злочинності. Він детально регламентує процесуальні, кримінологічні й кримінально-правові аспекти боротьби з організованою злочинністю. Американські вчені визнають, що суспільство повинно здійснювати боротьбу зі злочинністю за допомогою комплексного впливу на неї, спрямовуючи його на різні види злочинів. Для цього необхідне планування вирішення гострих соціально-економічних проблем на урядовому рівні. Профілактична діяльність тут є специфічною галуззю соціального управління. Особливо це стосується ранньої профілактики.

Зважаючи на комплексний характер програм, до цієї роботи залучаються органи освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та благодійні організації. У її здійсненні також беруть участь поліція, органи юстиції, місцевого самоврядування, представники наукових кіл, громадські формування.

Нерідко в цих програмах передбачається система заходів, які належать до сфери кримінального, процесуального і пенітенціарного права. Тому характерною рисою боротьби зі злочинністю в Америці є прагнення до централізованого планування і координації такої діяльності, створення для цього спеціальних органів і надання їм досить широких повноважень.

Однак найвдаліша система громадської профілактики створена в Японії, де, на відміну від інших країн, фіксується досить низький рівень злочинності. Активну роботу в цьому напрямі веде Асоціація профілактики злочинів – напівгромадська, напівдержавна організація, підрозділи якої функціонують на різних рівнях (від загальнонаціонального до місцевого) при кожному відділенні поліції. Низовими ланками цієї асоціації є пункти попередження злочинів, що працюють у тісному контакті з квартальними комітетами самоврядування Японії.

У підсумку варто зазначити, що вивчення законодавства і практики боротьби зі злочинністю у розвинутих країнах та творче запозичення їх позитивного досвіду є нагальною потребою для України, яка прагне стати повноправним учасником Європейського Союзу і світової спільноти.

Серед опитаних 360 осіб, які працюють в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування України, доцільність запозичення позитивного іноземного досвіду щодо профілактики адміністративних правопорушень підтвердили 35% респондентів. До 20% вказали на те, що «зарубіжний досвід не охоплює життєдіяльності суспільства з урахуванням особливостей», а 31% опитаних засвідчив необхідність використання національного досвіду, який більше пристосований до реалій сьогодення [43; с. 41-44].

### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

### **3.1. Сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень в умовах сучасної України (на прикладі м. Запоріжжя)**

Органи місцевого самоврядування мають вагомі важелі для боротьби із адміністративними правопорушеннями у – своєму місті. На ряду з органами поліції виконавчий комітет може наділяти окремих осіб на складання адміністративних протоколів. Звісно, перелік статей, за якими такі особи зможуть притягати до відповідальності є значно обмеженим у порівнянні із органами поліції.

У м. Запоріжжя для боротьби із різними видами правопорушень виконавчий комітет наділив окремих осіб повноваженнями притягати до адміністративної відповідальності за наступні порушення:

- порушення правил користування житловими приміщеннями [24];
- порушення правил благоустрою [24];
- порушення правил тримання собак і котів [24];
- порушення правил зупинки та стоянки транспортними засобами [24].

За перші три види порушень мають право складати протоколи спеціалісти районних адміністрацій Запорізької міської ради, майстри КП «Наше місто», голови квартальних, вуличних та будинкових комітетів; голови ОСББ, ЖБК, КП «Запоріжремсервіс» [56; 61].

Інспекція з благоустрою Запорізької міської ради складає протоколи виключно за порушення правил благоустрою.

Також, з березня 2020 року на базі Департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради діє служба інспекторів з паркування [62]. Інспектори

накладають стягнення за порушення правил паркування, зупинки та стоянки передбачені ст.ст. 122 та 152 КУпАП. Їх принцип роботи дещо відрізняється від попередньо перелічених органів, адже вони самостійно притягають порушників до відповідальності і накладають фіксований штраф, передбачений санкцією статті.

На відміну від інспекторів з паркування, інші спеціалісти складають протокол на порушника, формують справу із доказів, якими можуть виступати покази свідків, фото/відеоматеріали тощо, та направляють їх на розгляд до адміністративної комісії.

Так, до 1 вересня 2017 року адміністративні комісії у м. Запоріжжі діяли при кожній районній адміністрації і розглядали протоколи на тих осіб, які за місцем проживання або реєстрації відносились до їх району. Тобто, в нашому місті існувало 7 адміністративних комісій.

Рішенням Запорізької міської ради від 28.08.2017 № 506 було утворено єдину адміністративну комісію при виконавчому комітеті Запорізької міської ради і затверджено її склад та Положення [54].

Комісії у районах було ліквідовано.

Наразі у нашому місті діє єдина комісія, яка розглядає справи на порушників, які зареєстровані або мешкають у м. Запоріжжя.

Адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 45, 46, 92, 99, 103-1, 103-2, 104, 104-1, статтею 136 (за вчинення порушень на автомобільному транспорті), статтями 138, 141, 142, 149-152, частиною першою статті 154, статтями 155, 155-2, частиною другою статті 156, частинами першою - четвертою статті 156-1, статтями 156-2, 159, частиною першою статті 163-17, статтею 175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, статтею 181-1, частиною першою статті 182, статтями 183, 185-12, 186, 189, 189-1, 212-1 [24, ст. 218].



Тож, працівники вищезазначених органів, а також, поліції та органів юстиції складають протоколи за вище зазначеними статтями на порушників та направляють на розгляд адміністративній комісії, у разі якщо порушник проживає або зареєстрований у м. Запоріжжі. Варто зазначити, що не має значення який уповноважений орган та у якому місті країни складатиме протокол, адже направляється він на розгляд лише за місцем проживання самого порушника. Тобто, теоретично порушник може здійснювати розміщення оголошень на стовпах електроопори у м. Полтаві і складе на нього протокол полтавська поліція, однак через те, що він зареєстрований у м. Запоріжжі, протокол отримає запорізька адмінкомісія.

Протокол повинен відповідати вимогам ст. 256 КУпАП, де зазначено, що у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі [24, ст. 256].

Варто одразу зазначити, що це зовсім нелегка справа – належним чином скласти протокол. Зазвичай, правопорушники не згодні з тим, що вони правопорушники, тому емоційний градус незгоди зашкалює.

Особа, на яку складено протокол, повинна бути посвідчена належним чином, чітко і правильно вписані прізвище, ім'я, по батькові. На даному етапі поліція має перевагу, бо є єдиним органом, який має право витребувати документи аби посвідчити особу людини. Однак, і тут трапляються помилки, спеціаліст може не дописати прізвище або вписати у ньому іншу букву. А це вже зовсім інша особа.

Місцем проживання та реєстрації повинна бути зазначена дійсна адреса у м. Запоріжжі. Це важливо для того, аби у разі неявки порушника на засідання, потім направити йому постанову про накладання штрафу. Або повістку про виклик на засідання. Інколи порушники дають вигадану адресу.

Суть адміністративного правопорушення повинна бути повною та закінченою і не залишати місце двозначності. Наприклад: «гр. Іванов Іван Іванович пригостив неповнолітнього гр. Петрова Петра Петровича, 2004 р.н., алкогольним напоєм, відповідальність за що передбачена ст. 180 КУпАП». Це дуже сумно, але порушника вже неможливо притягнути до відповідальності, адже вказаною статтею вона передбачена за доведення неповнолітнього до стану сп'яніння. Такий протокол закривається у зв'язку із відсутністю події і складу правопорушення, адже органом, що склав протокол, невірно кваліфіковано дії порушника.

Обов'язковою умовою складення протоколу є ознайомлення порушника із своїми правами, як особи яка притягається до адміністративної відповідальності – ст. 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП. У разі оскарження постанови винесеної по такому протоколу у суді, доведене неознайомлення порушника із правами під час складання протоколу буде достатньо для скасування постанови адмінкомісії.

Протокол складається у двох примірниках (оригінал направляється адмінкомісії, другий екземпляр надається порушникові) підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами. У разі відмови особи від отримання протоколу та відмови від підпису, зазначені обставини фіксуються в протоколі у присутності свідків, другий екземпляр протоколу обов'язково направляється порушнику поштою та до матеріалів справи долучаються докази направлення протоколу. Трапляються випадки, коли справа на розгляді у комісії містить у собі і другий екземпляр протоколу.

Найприкріше, що для притягнення порушника до відповідальності адмінкомісія має лише два місяці із дня складання протоколу. Тобто, якщо протокол складено 01.09.2021, то останній строк розгляду справи – 01.11.2021. Якщо засідання відбудеться наступного дня – 02.11.2021, протокол вже закриється, у зв'язку із закінченням строків притягнення порушника до відповідальності. Мають місце випадки направлення протоколу після спливу двох місяців. Це найпоширеніший спосіб уникнення порушниками покарання.

Це основне, що перевіряє відповідальний секретар комісії при прийомі протоколу і приготуванні його на розгляд комісії. У разі наявності недоліків, секретар повертає такий протокол на дооформлення.

До складу комісії входить 12 членів, серед яких є представники Управління з питань земельних відносин, Департаменту архітектури та містобудування, Інспекції з благоустрою, депутати міськради, представники громадськості, юрист департаменту правового забезпечення. Двоє членів комісії мають дорадчий голос.

Комісія має свій графік засідань, які проводить двічі на місяць – кожен перший та третій вівторок місяця.

Протоколи, що комісія розглядатиме на засіданні, секретар готує заздалегідь. Вивчає доказову базу, перевіряє чи викликаний порушник належним чином на засідання, чи залучені його клопотання, у разі їх наявності.

Засідання комісії відкриті, тому присутнім під час розгляду справи може бути будь-хто, хто бажає. Непоодинокі випадки, коли порушники приходять із своїми родичами, друзями, роботодавцями. Вони виконують не лише функцію підтримки, а також можуть надавати пояснення. Трапляється, коли присутні скаржники або особи, які потерпають від порушника. Їх, також, голова може вислухати і при прийнятті рішення, комісія враховуватиме сказане.

За результатом розгляду справи комісія виносить постанову у справі про адміністративне правопорушення. Таким чином, на порушника може чекати:

- штраф (накладення стягнення у межах санкції статті);
- звільнення від відповідальності, обмеження усним зауваженням;

- попередження (якщо це передбачено санкцією статті);
- закриття справи, у зв'язку із відсутністю події і складу адміністративного правопорушення;
- закриття справи, у зв'язку із закінченням термінів притягнення порушника до відповідальності.

Адмінкомісія максимально уникає останнього пункту. За 4 роки існування комісії не було закрито жодної справи за провини комісії, лише через несвоєчасне направлення (в основному працівниками поліції) протоколів на розгляд.

Також, комісія при виконавчому комітеті дає вищі показники, за попередні роки роботи комісій.

Комісія одразу від початку свого існування була налаштована на результат та показники. Для зручності сповістила всі органи, які складають протоколи, про свій графік засідань, розподілила час виклику аби уникнути черги порушників. Наприклад, поліція та Інспекція з благоустрою здійснюють виклик порушників на 10 год., а районній адміністрації, голови ОСББ та інші – на 11 год. Таким чином, на початок роботи комісії – йде менше скупчення порушників, що є досить вагомим показником на час пандемії.

Також, варто наголосити, що комісія чинить не лише каральну функцію. Накласти на людину стягнення для членів комісії не головне. Головною метою є виховання та культура людей, недопущення подібних випадків у майбутньому. Часто комісія обмежується усним зауваженням, адже людина усвідомлює свою провину, щиро розкаюється у вчиненому та запевняє, що у майбутньому більше подібне не повторить. У таких випадках, ціль досягнута без накладення стягнення. Порушник отримав стресову ситуацію вже під час складання протоколу, після чого до проведення засідання мав час на міркування про свої дії, що призвели до його складання, більш того ще й прийшов на розгляд справи з соромом і трішки «пом'ятою» гідністю. Вже цього достатньо для бажання подібне більше не повторювати.

### **3.2. Основні чинники оптимізації якості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень в умовах сучасної України (на прикладі м. Запоріжжя)**

Для вирішення найболючіших питань у складанні протоколів, представники адміністративної комісії при виконавчому комітеті Запорізької міської ради співпрацюють із усіма органами, що складають протоколи у м. Запоріжжя.

Час від часу представники комісії проводять зустрічі із керівництвом поліції м. Запоріжжя, під час яких поліцейські отримують звіти про розгляд своїх протоколів, черговий графік засідання комісії (для здійснення виклику порушника у протоколі, хоча графік незмінний вже декілька років, однак, на всяк випадок), медичні рекомендації із складання протоколу.

Методичні рекомендації складаються із власного досвіду комісії під час своїх же засідань, або із судових засідань під час оскарження постанов у суді. Так, наприклад, мав місце випадок оскарження постанови завідуючою аптеки. На неї Інспекцією з благоустрою було складено протокол за відсутність урни біля аптеки. Порушницю сповістили про день засідання у протоколі, однак на засідання вона не з'явилась, тому отримала максимально можливе стягнення у межах санкції статті (ст. 152 КУпАП) – 1700 грн. Постанову отримала поштою, з її змістом і штрафом не погодилась, постанову оскаржила. Під час судового засідання суддя досліджував докази, на підставі яких адмінкомісія приймала своє рішення, і дійшов висновку, що фотоматеріали у справі не є належним і допустимим доказом провини порушниці. А все через те, що вони не містили інформації про час, дату, місце проведення зйомки, були відсутні ПІБ, посада та підпис особи, яка їх відзняла (див. Додаток А).

На щастя для комісії, достатньо було і інших доказів для доведення провини порушниці і у проханні позивача скасувати постанову судом було відмовлено.

Відтоді комісія наголошує, що непідписані фотозображення у справі не є належним доказом провини і кожного разу просить їх підписувати. Майже у 60 % протоколів поліцією це прохання досі ігнорується.

Для районних адміністрацій та Інспекції з благоустрою методичні рекомендації дещо менші. З ними адмінкомісія зустрічається частіше і робить це саме з тими особами, які безпосередньо складають протоколи, що є більш ефективним моментом.

Нерідко комісія проводить семінари із головами квартальних, вуличних та будинкових комітетів; головами ОСББ, ЖБК, із навчання дотримання правил благоустрою та грамотного складання протоколів. За результатами таких семінарів відвідувачі отримують бланк протоколу затверджений рішенням виконавчого комітету (див. Додаток Б), заповнений зразок такого протоколу (див. Додаток В), методичні рекомендації адмінкомісії, графік роботи комісії (див. Додаток Г), вибірку з останніми рішеннями Верховного Суду, та Правила благоустрою території м. Запоріжжя [61].

Також, важливим моментом у роботі є співпраця із відділами державної виконавчої служби м. Запоріжжя. Адже у випадку, коли порушник самостійно та добровільно у визначений законом термін не сплачує штраф за своє порушення, то така постанова направляється до відповідного відділу виконавчої служби для примусового та вже подвійного стягнення.

Через те, що частіше за все, поліція не відбирає повних даних порушника, у постанові відсутній реєстраційний номер облікової картки платника податків порушника. Це майже унеможлиблює роботу державного виконавця, адже вони діють згідно Закону України «Про виконавче провадження» [55, ст. 4] і часто відмовляють у відкритті провадження через відсутність РНОКПП у постанові.

Тому наразі всі органи, що складають протоколи, знають, що максимально необхідно відбирати РПОКПП порушника і чому це важливо. В свою чергу, органи місцевого самоврядування в особі адмінкомісії та інспекторів з паркування направляють такі постанови до відділів виконавчої служби для подвійного стягнення. Варто зазначити, що постанову за порушення правил

паркування державному виконавцю виконати легше, адже у порушника як мінімум є у власності рухоме майно – транспортний засіб. Постанову адмінкомісії часто виконати неможливо: особа середнього віку, яка не має постійного заробітку та не працює взагалі, не має ані рухомого ані нерухомого майна. Такі постанови повертаються без виконання.

Однак, якщо вивченням електронного реєстру виконавчих проваджень [2] органом місцевого самоврядування буде встановлено, що державний виконавець лише відкрив провадження, а через деякий час закриття, у зв'язку із неможливістю стягнення, не виконавши жодних дій (як-то направлення запитів для встановлення чи отримує особа дохід, чи має у власності транспортний засіб та інше), то така постанова буде також повернена для повторного відкриття провадження та проведення виконавчих дій вже зі скаргою на такого виконавця.

У даному випадку органом місцевого самоврядування вживають всі можливі заходи для виконання постанови.

Тож, кожному органу, який складає протокол, вже відомо на який час, дату викликати порушника, що значно спрощує роботу. У разі якщо людина не сповіщена належним чином про час, дату та місце проведення засідання, адмінкомісія не має права розглядати таку справу. Надіслання повістки самостійно на адресу порушника не завжди дає позитивний результат. Як ми вже зазначали вище, порушник у протоколі може зазначити вигадану адресу, або адресу проживання станом на 10 років тому. Такі повістки повертаються без вручення з поміткою про те, що адресат вибув або відсутній. У такому випадку, у комісії зв'язані руки, розглянути таку справу та накласти справедливе стягнення комісія вже не може.

Також, з першого дня роботи комісія зіткнулась із тим, що стала надходити величезна кількість протоколів із закінченням термінів притягнення порушника до відповідальності. Перші місяці роботи комісія такі протоколи приймала, адже ще було не всім відомо про ліквідацію комісій у районах, тому спочатку надсилали їм, чим гаяли час. Через деякий час, коли комісія вже неодноразово повідомляла про своє існування та зверталась із проханням повідомляти

порушників про час та дату засідання, комісія прийняла рішення не приймати такі протоколи. Це значно спростило життя секретареві комісії, однак пропорційно ускладнило життя органам, які потім отримували свої прострочені протоколи і не мали уявлення, що з ними робити.

Саме через те поліція почала свою співпрацю з комісією. Наразі дійшли того рівня, що кожного засідання присутній представник відділу адмінпрактики Запорізького районного управління поліції, який у разі потреби, надає пояснення, та своїми очима бачить чому закривається той чи інший протокол, у зв'язку із недоведеністю.

Також, важливим є належне оформлення доказової бази. Сам по собі протокол не є доведеним фактом вчинення особою порушення. Спеціаліст, який складає протокол, повинен довести провину особи. Наприклад, складається протокол за продаж алкогольного напою неповнолітній особі (ч. 2 ст. 156 КУпАП). Порушник свою провину не визнає. Із доказів – наявний фіскальний чек без зазначення прізвища продавця на ньому, непідписане фотозображення неповнолітнього із спиртним напоєм на фоні прилавку, пояснення неповнолітнього відібрані інспектором поліції. Тож, чек є лише підтвердженням здійснення продажу напою, він не підтверджує хто та кому здійснив реалізацію. Непідписані фото вже не є належним і допустим доказом провини, ми про це зазначали вище. Далі – пояснення неповнолітнього. Неповнолітня або навіть деколи малолітня особа, повинна бути опитана у присутності одного з батьків, психолога або педагога, про що під поясненнями повинен бути відповідний запис. До матеріалів справи тоді додаються документи, що посвідчують особу дорослого, а у разі потреби – і освіту. У своїх методичних рекомендаціях для поліції комісія це неодноразово зазначала. Штраф за таке порушення становить від 6800 до 13600, тому без належно оформлених доказів накласти таке стягнення комісія не зможе.

Вартий уваги і застарілий Кодекс адмінправопорушень. Наприклад за доведення неповнолітньої особи до стану сп'яніння передбачений штраф від шести до восьми неподаткових мінімумів доходів громадян. У числовому



співвідношенні це становить від 102 до 136 грн. Сумно і ганебно. При цьому старенькій людині, що вийшла із кілограмом яблук та кропом заробити копійчину біля свого під'їзду, у разі складення на неї протоколу за торгівлю у невстановленому місці (ст. 152 КУпАП), світить мінімальний штраф – 340 грн. (максимальний 1360 грн.). Зовсім різного роду порушення, адже зазвичай на дорослу людину складають протокол за доведення дитини до стану сп'яніння вже тоді, коли дитина потрапила у біду або отримувала медичну допомогу. На думку законодавця життя дитини вартує 136 грн.

Також, адміністративна комісія зверталась із листом до Національної поліції з проханням встановити для поліцейських строк направлення адміністративних матеріалів на адресу адмінкомісії. Наприклад, КУпАП перебачено, що адмінкомісія повинна розглянути протокол у 15-денний термін із дня його отримання, однак взагалі відсутні зобов'язання органу, що складає протокол, направляти його вчасно.

Протокол може бути складено 15.09.2021 року, а направлено на адресу комісії лише 03.11.2021 року. І начебто, строки розгляду не порушено – ще залишається неповні два тижні. Однак, останній день притягнення порушника до відповідальності – 15.11.2021 року. А засідання комісії за графіком відбудеться 16.11.2021 року.

Байдужість органу, що складає протокол, до виконання роботи, до витраченого часу та сил, призводить до того, що людина, яка мала б отримати штраф, уникає покарання.

Така ситуація свого часу склалась із безвідповідальним водієм, який на о. Хортиця зіпсував щойно насаджені маленькі деревця та заїхав на зелену зону. Поліцією було складено протокол за порушення правил благоустрою, однак, вчасно на адресу адмінкомісії не направлено. Більш того, його навіть не сповістили про день, час та місце розгляду справи. Тому такій людині навіть не попсували нерви.

Також, варто зазначити, що орган місцевого самоврядування не виступає каральним органом. Він, перш за все, виконує просвітницьку та превентивну

функцію. Наприклад, інспектор з паркування не накладатиме стягнення на водія, який знаходиться у своєму автомобілі. Інспектор йому представиться, пояснить, який пункт правил дорожнього руху водієм було порушено під час паркування, та звернеться з проханням перепаркувати своє авто у інше місце, де паркування дозволено. Ба-більше навіть порадить куди і як. Під час відпрацювання місцевості до інспекторів підходить велика кількість як і просто перехожих так і водіїв з питаннями або проханням роз'яснити незрозуміле для них. Інспектор ввічливо пояснює та роз'яснює. Звісно випадки бувають різні як і люди.

Комісія, також, не ставить собі за ціль – якомога більше наштрафувати людей. Дуже часті випадки звільнення від сплати штрафу, адже людина вперше притягається до адмінвідповідальності, або вже на час проведення засідання, порушення усунуто, або це людина поважно похилого віку із крихким матеріальним становищем. У таких випадках особі роз'яснюється, що вона дійсно винна у вчиненні порушення, доводиться до відома інформація про те, яка відповідальність їй загрожує та яким чином необхідно було діяти.

На своїй офіційній сторінці у мережі фейсбук нерідко виставляє нагадування про зміни законодавства, або прийняття нових актів: про підвищення штрафів за продаж алкогольних або тютюнових виробів (див. Додаток Д) ; за прийняття міською радою рішення про обмеження продажу алкогольних напоїв у вечірній та нічний час доби, або навіть просто про те, що необхідно очищати від снігу прилеглу територію та використовувати протиожеледні засоби [70].

Таким чином, підсумуємо зазначене.

1. Адмінкомісія співпрацює із усіма органами, що складають протоколи та направляють їх їй на розгляд. Кожний такий орган має все необхідне для максимально ефективного складання протоколу: методичні рекомендації із зазначенням найбільш поширених помилок та порад як їх уникнути, графік засідань комісії для виклику порушників одразу у протоколі, контактні телефони представників комісії.

2. Зустрічі із керівництвом поліції м. Запоріжжя для обговорення проблемних питань дають нижчу якість, аніж семінари із головами квартальних, вуличних та будинкових комітетів та представниками районних адміністрації та Інспекції з благоустрою, з наступних причин. Як правило від цих органів приходять безпосередньо ті спеціалісти, які і на даний час і у подальшому складатимуть протоколи самостійно. У поліції значний відсоток кадрового складу змінюється з неймовірно великою швидкістю, працівники або переходять на інші посади, або взагалі звільняються не витримавши навантаження. Тому семінар з керівництвом поліції має ланцюгову систему передачі почутого. Нарада або зустріч саме із інспекторами та особами, які і є тими, хто складає протоколи, мала б більшу ефективність.

3. Важливою для виконання постанов є робота та налагоджені стосунки із виконавчою службою міста. Державні виконавці наразі, також, дуже перезавантажені роботою, і навіть не скривають того, що першочергово до них на виконання потрапляють постанови тих органів, які цікавляться ходом їх виконання. Під час спільних нарад керівництво комісії та виконавчої служби м. Запоріжжя обмінялись контактами та прийшли спільного висновку до важливості співпраці.

4. Гострим питанням постає наявність РНОКПП у постанові. КУПАП не передбачає обов'язковості його зазначення у протоколі. Однак постанову без РНОКПП неможливо виконати примусово. Маємо таку розбіжність: у протоколі РНОКПП не обов'язковий (тому як наслідок і відсутній у постанові), а для державної виконавчої служби – його наявність обов'язкова, інакше неможливо навіть відкрити провадження. Комісія кожного разу на кожній нараді проговорює важливість зазначення РНОКПП у протоколі.

5. Досить значним досягненням комісії є виклик порушників у протоколі. У такому випадку вбивається декілька зайців. Головне, що у разі належного сповіщення порушника про час, дату та місце проведення засідання комісії, комісія має право розглянути такий протокол без участі порушника. Тут його особисте діло та власне рішення, прийти і надати пояснення, або проігнорувати

таку можливість і залишити це на розсуд богів та членам комісії. Іншою стороною такого виклику є – збереження часу відповідального секретаря та бюджетних коштів, за які відправляється кореспонденція виконавчим комітетом. Варто зазначити, що повістка з викликом направляється виключно рекомендованим листом із повідомленням (для того аби потім отримати повідомлення із підписом про отримання такої повістки). Відправка одного такого листа коштує більше 42 грн. Якщо на засідання планується розглянути 50 протоколів, то не складно порахувати суму, на яку доведеться відправити повістки – це 2100 грн. Вагомо, чи не так?

6. Що комісії не вдалось побороти – так це несвоєчасне направлення протоколів на розгляд, коли вже вийшов строк притягнення порушника до відповідальності. Як ми вже зазначали вище, законодавець не передбачає ані строків направлення для органу, що складає протокол, ані відповідальності за таке невчасне направлення. До того ж через постійні кадрові зміни, часто трапляється таке, що співробітник іде з посади, а недооформлені протоколи залишаються в нього серед купи інших документів. Через пів року такий протокол знаходить інший новопризначений і несе до комісії, коли вже це не має жодного сенсу.

Підсумовуючи зазначене, можна зауважити, що орган місцевого самоврядування у м. Запоріжжя в особі адміністративної комісії та служби інспекторів з паркування вживає всіх можливих заходів максимально залежних від себе для оптимальної роботи своєї структури: підтримує тісний зв'язок із органами уповноваженими на складання протоколів, відділами державної виконавчої служби, моніторить останні рішення Верховного Суду, розробляє методичні рекомендації на підставі свого власного досвіду, проводить роз'яснювальну та превентивну роботу.

Нажаль, адекватний розмір штрафів від органів місцевого самоврядування не залежить, як і робота поліцейських, на яку впливати майже неможливо. Через постійні значні кадрові зміни серед особового складу органів поліції адміністративна комісія отримує своєрідний «камбек», і майже кожному

поліцейському доводиться окремо пояснювати вимоги та головні помилки при складанні протоколів.

## ВИСНОВКИ

Якість адміністративно-процесуального законодавства – це цілісна сукупність його специфічних властивостей, яка виявляє природу адміністративно-процесуального законодавства як джерела права, закономірності розвитку і функціонування як регулятора суспільних відносин та є обов'язковою умовою його ефективності та стабільності.

Діяльність місцевого самоврядування спрямована не тільки на забезпечення інтересів громади в соціальній, економічній, правовій, культурній і побутовій сферах, а й на створення умов безпечного життя, а також подолання негативних, анти-суспільних, злочинних проявів.

У дослідженні, можемо виокремити два найголовніші методи, що були використані в роботі: історично-логічний та системний методи.

Історично-логічний метод допоміг проаналізувати структуру та Кодекс України про адміністративні правопорушення, що став логічним завершенням довготривалих наукових дискусій і нормо-проектних робіт, із відображенням тогочасних досягнень і недоліків адміністративно-правової доктрини, правотворчої техніки та правозастосовної практики.

Системний метод надав змогу визначити структуру, зв'язки, закономірності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних правопорушень. Надав можливість позначити менші елементи, з яких складається діяльність, та показав їх важливу роль як цілісного об'єкту, що складається із багатьох факторів.

Вищезазначений метод у повному обсязі доповнює і принцип, який відіграв важливу роль у дослідженні: принцип поєднання теорії та практики. Такий принцип дозволив висвітлити прогалини у законодавстві на прикладі вже набутого досвіду, показав дійсність, яка не завжди співпадає з теорією, і навіть наштовхнув на шляхи вирішення певних проблемних питань.

Діяльність органів місцевого самоврядування на державному рівні регламентована відповідними законами, серед яких центральне місце посідає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим Законом органам

місцевого самоврядування надаються повноваження, що дозволяють їм заслуховувати інформацію та сприяти діяльності органів правопорядку; уносити подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб; звертатися до суду про визнання незаконними актів; уживати заходи щодо забезпечення державного і громадського порядку; утворювати адміністративні комісії та комісії з питань боротьби зі злочинністю, спрямовувати їхню діяльність тощо.

Попри вагому наукову зацікавленість учених окресленою проблематикою, назвати чинне адміністративно-деліктне законодавство досконалим важко, підтвердженням чому є застарілість багатьох його норм, слабка ефективність їх реалізації, невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків реаліям сьогодення, непоодинокі випадки помилкової кваліфікації адміністративних проступків, численні скарги громадян на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єктів адміністративної юрисдикції тощо.

Адміністративні провадження охоплюють широке коло нашого життя та держави в цілому. Однак, незважаючи на свою поширеність є недостатньо вивченими і розглянутими. Ускладнює його вивчення досить складна систематизація.

Основними елементами поняття забезпечення якості діяльності органів місцевого самоврядування в сфері адміністративних правопорушень є система визначених нормативно-правовими документами власних (самоврядних) та делегованих державою попереджувальних заходів та способів, регламентація організаційної структури органів місцевого самоврядування, їхніх прав та обов'язків тощо.

Для оптимізації та поліпшення діяльності у сфері адміністративних правопорушень, доцільно використовувати досвід розвинутих країн. Враховуючи, що Україна прагне стати повноправним учасником Європейського Союзу і світової спільноти, то для країни запозичення такого позитивного досвіду є нагальною потребою.

На прикладі м. Запоріжжя можна розглянути діяльність адміністративної комісії, яка полягає в розгляді справ про адміністративне правопорушення.

Для плідної співпраці та покращення якості складання протоколів уповноваженими на те особами, комісія неодноразово проводила і продовжує проводити спільні наради з такими особами для висвітлення проблемних питань і їх вирішення. Адже кожна недоробка вартує того, що людина знецінює роботу органів поліції (або інших контролюючих органів), зневірюється у їх можливостях і як наслідок уникає покарання, бо все одного за це «нічого не буде». Під час нарад комісія:

- наголошує на особливій уважності під час внесення особистих даних порушника до протоколу;
- звертається з проханням перевіряти чи вірно порушники зазначають свою адресу проживання;
- роз'яснює, яким чином правильно формулювати суть порушення, який нормативний акт зазначати, у разі потреби, аби суть відповідала статті, за яку повинно бути накладене стягнення.

Однією із найголовніших умов є своєчасне направлення протоколу на розгляд комісії. Всі органи, які направляють на адресу комісії протоколи, мають графік засідань, аби особи, які складають протоколи, запрошували порушника на найближче засідання. У протоколі для цього відведена окрема графа.

Сповіднення порушника у протоколі про дату проведення засідання є важливим з багатьох причин: не гається час, який на розгляд і так складає лише два місяці.

Співпраця із виконавчими органами, також не повинна залишатись поза увагою. Звернення постанови до виконання полягає у діяльності органу (посадової особи), який виніс постанову щодо створення необхідних умов для виконання передбачених постановою стягнень. Такі умови створюються шляхом своєчасного направлення постанови органу-виконавцю; здійснення контролю за правильним виконанням постанови; вирішення всіх питань, які пов'язані з виконанням постанови.



Від того наскільки своєчасно й повно органи адміністративної юрисдикції виконують постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності. Лише за умов реального виконання накладеного стягнення спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника та інших громадян, практично забезпечується додержання одного з найважливіших принципів – невідворотності покарання за скоєння протиправних діянь, досягаються цілі запобігання вчиненню нових правопорушень. І, навпаки, невиконання накладених стягнень робить всю попередню процедуру малоефективною, призводить до дискредитації рішень відповідних органів, а в правопорушників виникає почуття безкарності, у результаті чого вони нерідко стають на шлях скоєння нових правопорушень, у навіть й злочинів.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1. С. 543.
2. Автоматизована система виконавчого провадження. URL: <https://asvpweb.minjust.gov.ua/#/search-debtors> (дата звернення: 06.12.2021).
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. Ред. Т.О. Коломоець. Київ : Істина, 2008. 457 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової : 3-тє видання : Київ : Академія адміністративно-правових наук : 2020. 466 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. С. 120.
6. Адміністративний Кодекс УРСР: затверджений ВУЦВК 12.10.1927, введений в дію 01.02.1928. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничоселянського уряду України. 1927. № 63-65. Ст. 239, 240*
7. Бойко А. Якість адміністративно-процесуального законодавства як наукова та правова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2019, № 12, С. 108-114.
8. Василів С.С. Адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення : дис. ... д-ра юр. Наук : 12.00.07. Львів, 2016. 245 с.
9. Визначення поняття місцевого самоврядування та його ролі у системі влади. *Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад* : Волинський ресурсний центр : 2015. С. 31-48.
10. Гладун З.С. Адміністративне право України : навч. посібник. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. 579 с.
11. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції/ Київ, 2015. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/21.pdf>.
12. Гусарев С. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навчальний посібник : Київ : Знання, 2005. 655 с.

13. Елистратов А. И. Об административном кодексе : Власть советов : орган Нар. ком. внутренних дел РСФСР. Москва : 1923, С. 31.

14. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

15. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш ОН. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. видання. Київ : Ін Юре, 2003. 66 с.

16. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text) (дата звернення: 06.12.2021).

17. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. Д-ра юр. Наук : 12.00.02. Екатеринбург, 1999. 344 с.

18. История государства и права Украинской ССР (1917-1973) / за ред. Б. Бабий та ін. Київ, 1976. 322 с.

19. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : затв. наказом МВС від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text> (дата звернення: 06.12.2021).

20. Кадала В.В. Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 року). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 72-75.

21. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : 2-е издание : Москва : Аванта+, 2001. 560 с.

22. Кобасюк Ю.В., Ващенко К.О., Толкованов В.В. та ін. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

23. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n9685> (дата звернення: 06.12.2021).

24. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073<sup>1</sup>-X р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 06.12.2021).

25. Колесников А.Н. Об административном кодексе. Власть советов: орган Нар. ком. внутренних дел РСФСР. Москва : 1923. С. 39

26. Коллер Ю.С., Собакарь А.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху : монографія. Київ : МП Леся, 2015. 204 с.

27. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенко С.Л. та ін. Теорія держави і права : навч. посібник / за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ : 2002, 86 с.

28. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник : Київ : Юрінком Інтер, 2003. 358 с.

29. Коломоець Т.О. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. : Київ : Істина, 2011. 184 с.

30. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. : Київ : Юрінком Інтер : 2008. 256 с.

31. Колпаков В.К. Поняття публічної адміністрації. *Становлення держави в умовах глобалізації: теоретичний та практичний аспект*: матеріали. міжн. наук. конф., Київ, 2012. С. 135.

32. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія : Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. Справ : 2002, 271 с.

33. Конституція Естонської Республіки від 28 червня 1992 року.

34. Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1992 року.

35. Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 року.

36. Конституція Республіки Білорусь від 15 березня 1994 року.

37. Конституція Республіки Болгарія : Държавен вестник : 1991, 46 с.
38. Конституція Республіки Молдова від 27 серпня 1994 року.
39. Конституція Російської Федерації від 25 грудня 1993 року.
40. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
41. Кузьмин В.П. Категория меры в марксистской диалектике : монографія : Москва : Наука : 1966. 220 с.
42. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ : 2017. 110 с.
43. Лещух А.Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 292 с.
44. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права : навч. посібник : Київ : Юрисконсульт, 2006. 188 с.
45. Ліпська І.В. Поняття Європейського адміністративного простору та його впровадження на прикладі Польщі. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 року). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 108-112.
46. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія : Київ : 2001. С. 18.
47. Мердова О.М. Проблемні питання складання матеріалів у справах про адміністративні правопорушення працівниками поліції. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 року). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 114-116.
48. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : ратиф. Указом Президії Верховної Ради від 19.10.1973 № 2148-VIII (2148-08). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 06.12.2021).

49. Муніципальне право України : підручник / кол. авт.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

50. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» / В.І. Гринчук та ін. ; за заг. ред. К.І. Чижмарь. Київ : Професіонал, 2020. 400 с.

51. Опришко В.Ф., Костюченко О.А., Крупка Ю.Н. и др. Советское право : учебник : Київ : Вища школа, 1990, 122 с.

52. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України : навч. посібник / за ред. В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. Київ : Центр учбової літератури, 2008. С. 56-57.

53. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія : соціально-правовий феномен і проблеми розвитку : Львів, 1995. 253 с.

54. Про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Запорізької міської ради : Рішення вик. ком. Запорізької міської ради від 28.08.2017 № 506. URL: <https://zr.gov.ua/uk/documents/item/25615> (дата звернення: 06.12.2021).

55. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. Дата оновлення: 06.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 06.12.2021).

56. Про внесення змін до рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 21.09.2018 № 444 «Про посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення (зі змінами) : Рішення вик. ком. Запорізької міської ради від 24.03.2020 № 130. URL: <https://zr.gov.ua/uk/documents/item/40474> (дата звернення: 06.12.2021).

57. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 24.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.12.2021).

58. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. Дата оновлення: 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 06.12.2021).

59. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 08.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 06.12.2021).

60. Про посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення : Рішення вик. ком. Запорізької міської ради від 21.09.2018 № 444. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/32419> (дата звернення: 06.12.2021).

61. Про Правила благоустрою території міста Запоріжжя : Рішення вик. ком. Запорізької міської ради від 22.06.2011 № 41. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/1203> (дата звернення: 06.12.2021).

62. Про уповноваження інспекторів з паркування департаменту правового забезпечення Запорізької міської ради : Рішення вик. ком. Запорізької міської ради від 27.01.2020 № 32. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/39599> (дата звернення: 06.12.2021).

63. Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text> (дата звернення: 06.12.2021).

64. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. Київ : Головна редакція УРЕ, 1985. 966 с.

65. Словник української мови / редкол. : І.К. Білодід та ін. Київ : Наукова думка, 1970-1980. Т. 1. 799 с.

66. Словник української мови / редкол. : І.К. Білодід та ін. Київ : Наукова думка, 1980. Т. 11. 699 с.

67. Словник української мови / редкол. : І.К. Білодід та ін. Київ : Наукова думка, 1972. Т. 3. 744 с.

68. Словник української мови / редкол. : І.К. Білодід та ін. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.

69. Словник української мови / редкол. : І.К. Білодід та ін. Київ : Наукова думка, 1978. Т. 9. 916 с.

70. Сторінка адміністративної комісії при виконавчому комітеті ЗМР у мережі Facebook. URL: Сторінка у Facebook.

71. Тимчишин Т.М. Актуальні проблеми відповідальності за адміністративні правопорушення. *Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення* : матер. III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Івано-Франківськ, 4-5 червня 2010 р. Івано-Франківськ: ПЮІ ЛьвДУВС, 2010. 409 с.

72. Фельдман Д.И. Теоретические проблемы методологии исследования государства и права : Казань : Издательство Казанского университета, 1975. 118 с.

73. Философский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

74. Шергин А. П. Административная юрисдикция. Москва : Юрид. лит., 1979, 144 с.

75. Юринець Ю.Л. Європеїзація адміністративного права України : теоретикометодологічні засади : *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 4 (37). С. 80-87.



## ДОДАТКИ

Додаток А

Непідписані фотоматеріали до справи



Бланк протоколу затверджений рішенням виконавчого комітету

Додаток 1  
до Інструкції з оформлення матеріалів  
про адміністративні правопорушення

**ПРОТОКОЛ**  
**про адміністративне правопорушення**

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ року № \_\_\_\_\_  
(дата складання протоколу)

Місце складання протоколу: \_\_\_\_\_

Я, \_\_\_\_\_

(посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол)

особа уповноважена виконкомом Запорізької міської ради (рішення від «21» жовтня 2018 року № 444)

керуючись статтями 254-256 Кодексу України про адміністративні правопорушення, склав цей протокол про наступне:

Відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності:

Прізвище, ім'я, по батькові \_\_\_\_\_

дата \_\_\_\_\_ та місце народження \_\_\_\_\_

місце проживання та реєстрації \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ телефон \_\_\_\_\_

посада, місце роботи \_\_\_\_\_

юридична адреса місця роботи, робочий телефон \_\_\_\_\_

документ, який посвідчує особу (паспорт, посвідчення тощо) \_\_\_\_\_

ідентифікаційний номер (за наявності) \_\_\_\_\_

Місце скоєння правопорушення \_\_\_\_\_

час, дата вчинення (виявлення) о \_\_\_\_\_ год. \_\_\_\_\_ хв. « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ року

і суть адміністративного правопорушення \_\_\_\_\_

що є порушенням ч. \_\_\_\_\_ статті \_\_\_\_\_, а також статтею(ями) \_\_\_\_\_

Кодексу України про адміністративні правопорушення, пункт(и) \_\_\_\_\_

Правил благоустрою території міста Запоріжжя, затверджених рішенням Запорізької міської ради, \_\_\_\_\_

Свідки і потерпілі правопорушення, якщо вони є:

\_\_\_\_\_ (прізвище, ім'я, по батькові, адреса)

\_\_\_\_\_ (підпис)

\_\_\_\_\_ (прізвище, ім'я, по батькові, адреса)

\_\_\_\_\_ (підпис)

Чи притягнувся до адміністративної відповідальності протягом року: \_\_\_\_\_

Відповідно до вимог ст. 63 Конституції України особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Згідно ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення особа, яка притягається до адміністративного правопорушення має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Зі змістом статей 63 Конституції України та 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення ознайомлений(на) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (прізвище, ініціали)

\_\_\_\_\_ (підпис)

Пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності:

Я, \_\_\_\_\_  
ознайомлений(на) з протоколом і по суті його пояснюю та/або зауважую: \_\_\_\_\_

До протоколу додається: \_\_\_\_\_

Підписи:

Посадової особи, яка склала протокол : \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ (підпис) \_\_\_\_\_ (прізвище, ініціали)

Особи, на яку накладено протокол: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ (підпис) \_\_\_\_\_ (прізвище, ініціали)

Другий екземпляр протоколу про адміністративне правопорушення № \_\_\_\_\_  
отримав(ла) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ (підпис особи, на яку складено протокол) \_\_\_\_\_ (прізвище, ініціали)

## ПОВІДОМЛЕННЯ

### про розгляд справи про адміністративне правопорушення

гр. \_\_\_\_\_ повідомлено, що розгляд справи про адміністративне правопорушення відбудеться о \_\_\_\_ год. \_\_\_\_ хв. « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ року в приміщенні Запорізької міської ради, за адресою: пр. Соборний буд. 206, кабінет 303. Ознайомлений(на), що інформація щодо розгляду справи може повідомлятися шляхом направлення sms-повідомлення.

Повідомлення отримав(ла): \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ (підпис особи) \_\_\_\_\_ (прізвище, ініціали)



## Зразок заповненого протоколу

Додаток 1  
до Інструкції з оформлення матеріалів  
про адміністративні правопорушення

ПРОТОКОЛ  
про адміністративне правопорушення

«19» вересня 2018 року  
(дата складання протоколу)

№ 001

Місце складання протоколу: м. Запоріжжя, пр. Шухевича 4

Я, Захаров Сергій Олександрович, голова ОБСБ  
«Львівський»  
(посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол)

особа уповноважена виконкомом Запорізької міської ради (рішення від «21» вересня 2018 року № 444) керуючись статтями 254-256 Кодексу України про адміністративні правопорушення, склав цей протокол про наступне:

Відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності:  
Прізвище, ім'я, по батькові Крамаренко Ніна Петрівна  
дата 16.07.1986 та місце народження м. Одеса  
місце проживання та реєстрації м. Запоріжжя, вул. Шкільця  
буд. 4 кв. 19

телефон 050 742 35 18  
посада, місце роботи ФОП Крамаренко Н.П.  
юридична адреса місця роботи, робочий телефон \_\_\_\_\_

документ, який посвідчує особу (паспорт, посвідчення тощо)  
паспорт РВ 193542 видалий 23.05.2007  
Орджанівським РВ УМВС України в Зап. обл.  
ідентифікаційний номер (за наявності) 2519171890  
Місце скоєння правопорушення м. Запоріжжя, пр. Шухевича 4

час, дата вчинення (виявлення) о 11 год. 15 хв. «19» вересня 2018 року і суть адміністративного правопорушення

ФОП Крамаренко Н.П. здійснює захарачення території міста запоріжжя та будівництво будівель, гараю, будівельних споруд на прилеглої до вулиці, з якого вона здійснює господарську діяльність

що є порушенням ч. \_\_\_\_\_ статті 152, а також статтею(ями) \_\_\_\_\_ Кодексу України про адміністративні правопорушення, пункт(и) \_\_\_\_\_ Правил благоустрою території міста Запоріжжя, затверджених рішенням Запорізької міської ради, п. 4.26, 4.3.1, 4.3.5

Свідки і потерпілі правопорушення, якщо вони є:

(прізвище, ім'я, по батькові, адреса)

(підпис)

(прізвище, ім'я, по батькові, адреса)

(підпис)

Чи притягався до адміністративної відповідальності протягом року: ні

Відповідно до вимог ст. 63 Конституції України особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Згідно ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення особа, яка притягався до адміністративного правопорушення має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягався до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Зі змістом статей 63 Конституції України та 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення ознайомлений(на) Крамарешио Н.П. (підпис)

Пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності:

Я, Крамарешио Н.П.

ознайомлений(на) з протоколом і по суті його пояснюю та/або зауважую: з порушенням  
згодна, буде ухвалено на процес 10 днів

До протоколу додається: фото матеріали

Підписи:

Посадової особи, яка склала протокол:

(підпис)

Захаров Р.О.  
(прізвище, ініціали)

Особі, на яку накладено протокол:

(підпис)

Крамарешио Н.П.  
(прізвище, ініціали)

Другий екземпляр протоколу про адміністративне правопорушення № \_\_\_\_\_  
отримав(ла) Крамарешио Н.П. (підпис особи, на яку складено протокол) (прізвище, ініціали)

### ПОВІДОМЛЕННЯ

про розгляд справи про адміністративне правопорушення  
гр. Крамарешио Н.П. повідомлено, що розгляд справи про адміністративне правопорушення відбудеться о 15 год. 0 хв. «  » 2018 року в приміщенні Запорізької міської ради, за адресою: пр. Соборний буд. 206, кабінет 303.

Ознайомлений(на), що інформація щодо розгляду справи може повідомлятися шляхом направлення sms-повідомлення.

Повідомлення отримав(ла):

(підпис особи)

Крамарешио Н.П.  
(прізвище, ініціали)

## Графік роботи комісії на 2021

### Графік проведення засідань адміністративної комісії на 2021 рік

Червень: 1 червня, 15 червня

Липень: 6 липня, 20 липня

Серпень: 3 серпня, 17 серпня

Вересень: 7 вересня, 21 вересня

Жовтень: 5 жовтня, 19 жовтня

Листопад: 2 листопада, 16 листопада

Грудень: 7 грудня, 21 грудня

**Засідання комісії:** 1 та 3 вівторок кожного місяця на 11.00 год.  
м. Запоріжжя, пр. Соборний, 206, каб. 303

**Голова адміністративної комісії:** Низовцев Віктор Миколайович  
224-19-66, каб. 410

**Секретар адміністративної комісії:** Бражко Анна Вікторівна  
224-19-66, 0672109642, каб. 410

**Заступник голови адміністративної комісії:** Бакланова Юлія Олександрівна  
224-19-66, каб. 410

**Головний спеціаліст-юрисконсульт:** Аксьонова Ірина Олександрівна  
2245291, каб. 416

У разі змін у графіку засідань районні адміністрації будуть інформовані про це додатково.

---



## Новина зі сторінки у мережі Фейсбук



Адміністративна комісія при виконавчому комітеті Запорізької міської ради

Кем опубліковано: Anna Brazhko · 4 д. · 🌐

**!!!** До уваги продавців, реалізаторів, фізичних осіб-підприємців! **!!!**  
Прохання розсудливо ставитись до того, КОМУ та КОЛИ ви здійснюєте реалізацію алкогольних напоїв 🍷.

👉 Комісія нагадує, що у вересні цього року міською радою було прийнято рішення 📄 та обмежено продаж пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) на території м. Запоріжжя, з 22.00 до 8.00. 🕒 Пильнуйте час 🕒, ставте на телефоні нагадування 📞 або заводьте будильник 🕒 на визначений час, адже продаж, наприклад, в 22.04 вже є порушенням.

Справи за такі порушення розглядає саме адміністративна комісія, відповідальність передбачає штраф від 6800 до 13600 гривень 🏠.

🚫 Цією же статтею КУпАП передбачена відповідальність і за продаж алкогольних або тютюнових виробів неповнолітнім особам.

✅ ПЕРЕВІРЯЙТЕ документи, які посвідчують вік особи покупця (свідоцтво про народження тут недоречно, адже не містить фото, фотозображення паспорту у телефоні, також, можна змінити). Краще взагалі не здійснюйте продаж ❌, якщо не впевнені у віці.

👉 І пам'ятайте, що твердження: «та він вищий за мене», «виглядав доросло», «на ній тонна макіяжу», «в нього борода та татухи», «я була впевнена, що їй є 18!», «та йому 30 мінімум» не є доказом невинуватості і не скасовують провину, у разі якщо ви повірили на слово та не перевірили документи, які посвідчують особу та її вік. Відповідальність у даному випадку покладається на особу, яка здійснила продаж, а ФОПу такий штраф може загрожувати позбавленням ліцензії.