

ІНІЦІУВАННЯ, ПОЧАТОК ПРОВАДЖЕННЯ, А ТАКОЖ ПІДГОТОВКА ДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО ФІНАНСОВУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

INITIATION, COMMENCEMENT OF PROCEEDINGS AND PREPARATION FOR THE CONSIDERATION OF FINANCIAL RESPONSIBILITY CASES

Шумейко І.П., д.філос.за спец. 081 Право,
докторант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

У статті надається комплексна характеристика змісту та сутності таких стадій розгляду справ про фінансову відповідальність як ініціювання, початок провадження, а також підготовка справи до розгляду. Зокрема, встановлено, що провадження у справах про фінансову відповідальність ініціюється у зв'язку з виявленням ознак правопорушення. З'ясовано, що такі ознаки можуть бути виявлені: за результатами проведення заходів контролю чи у зв'язку з неможливістю їх проведення; з інформації, наданої іншими суб'єктами владних повноважень; з інформації, що міститься у зверненні фізичної чи юридичної особи; з фактів, встановлених в судовому рішенні; за результатами здійснення повноважень, відмінних від проведення заходів контролю. Визначено, що якщо ознаки правопорушення виявлені самим суб'єктом владних повноважень, то питання про початок провадження вирішується у спосіб: а) складання протоколу про правопорушення; б) прийняття процедурного рішення про початок розгляду справи; в) направлення повідомлення про намір застосувати фінансові санкції. Визначено, що стадія підготовки справи до розгляду починається з моменту вирішення питання про початок розгляду справи і закінчується моментом початку розгляду справи по суті. Встановлено, що на цій стадії приймаються такі процедурні рішення: 1) про повернення протоколу на доопрацювання; 2) про передачу справи за належністю; 3) про відвід чи самовідвід; 4) про об'єднання чи виділення справ; 5) про зупинення чи відновлення провадження; 6) про заміну учасника або залучення нового учасника; 7) про форму провадження; 8) про забезпечення доказів; 9) про вирішення заяв і клопотань; 10) про призначення дати і часу розгляду справи; 11) попереднє рішення. З'ясовано, що процедурні дії, які вчиняються на цій стадії, включають в себе: 1) інформування про початок провадження, час та місце розгляду справи та негативні наслідки пасивної поведінки; 2) надання можливості подати пояснення і докази та їх долучення до справи; 3) забезпечення можливості ознайомлення з матеріалами справи; 4) роз'яснення прав та обов'язків.

Ключові слова: адміністративна процедура, виявлення ознак правопорушення, ініціювання провадження, підготовка справи до розгляду, початок провадження, протокол про правопорушення, стадія провадження, фінансова відповідальність.

The article provides a comprehensive description of the content and essence of such stages of consideration of financial responsibility cases as initiation, commencement of proceedings, and preparation of a case for consideration. In particular, the author establishes that proceedings in financial responsibility cases are initiated in connection with the detection of signs of an offence. It is established that such signs may be identified: based on the results of control measures or due to the impossibility of their execution; from information provided by other public authorities; from information contained in an application of an individual or legal entity; from facts established in a court decision; based on the results of exercising powers other than control measures. It is determined that if the signs of an offence are detected by the authority itself, the issue of initiating proceedings is resolved by: a) drawing up a report on the offence; b) making a procedural decision to initiate proceedings; c) sending a notice of intention to impose financial sanctions. It is determined that the stage of preparing a case for consideration begins from the moment of deciding on the commencement of the case and ends at the moment of commencing the consideration of the case on the merits. It is established that the following procedural decisions are made at this stage: 1) return of the protocol for revision; 2) referral of the case for proper consideration; 3) recusal or self-recusal; 4) consolidation or separation of cases; 5) suspension or resumption of proceedings; 6) replacement of a participant or involvement of a new participant; 7) about the form of proceedings; 8) provision of evidence; 9) resolution of applications and motions; 10) setting the date and time of the case consideration; 11) preliminary decision. It is found that the procedural actions performed at this stage include: 1) informing about the commencement of proceedings, the time and place of the case hearing and the negative consequences of passive behaviour; 2) providing an opportunity to submit explanations and evidence and their attachment to the case file; 3) providing an opportunity to get acquainted with the case file; 4) explaining rights and obligations.

Key words: administrative procedure, commencement of proceedings, detection of signs of an offence, financial responsibility, initiation of proceedings, preparation of a case for consideration, protocol on an offence, stage of proceedings.

Постановка проблеми. Фінансова відповідальність, як вид юридичної відповідальності та інститут адміністративного права, в Україні врегульована багатьма законодавчими актами та неоднаково. Незважаючи на те, що процедурна її частина віднедавна була підпорядкована встановленим законодавцем загальним принципам адміністративної процедури, такі принципи і загальні процедурні норми не можуть повною мірою враховувати особливості розгляду справ саме про фінансову відповідальність. Однак глибокого і комплексного дослідження провадження у справах про фінансову відповідальність (не обмежуючись вузьким, «податковим» розумінням терміну «фінансова відповідальність») наразі не проводилося. В тому числі не було приділено належної уваги таким значущим для результату провадження стадіям як: ініціювання, початок провадження та підготовка справи про фінансову відповідальність до розгляду. Отже, ця тема в правовій науці недостатньо опрацьована, що свідчить про актуальність її дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стадії адміністративної процедури вже були предметом значної кількості досліджень вчених. Зокрема, Н. Губерська звер-

тає увагу на перелік ознак стадії адміністративної процедури [1, с. 14], Г. Манько висвітлює стадії адміністративної процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів [2, с. 247], О. Закаленко, Д. Козачук та А. Осадчий приділяють увагу, в тому числі, стадіям відкриття адміністративного провадження і підготовки справи до розгляду [3, с. 15] тощо. Однак дослідження цих стадій саме в контексті процедури розгляду справ про фінансову відповідальність – наразі не проводилося, що лише підкреслює потребу в науковому опрацюванні місця перетину категорій «фінансова відповідальність» і «стадія адміністративної процедури».

Мета статті – надати комплексну характеристику змісту та сутності таких стадій розгляду справ про фінансову відповідальність як ініціювання, початок провадження, а також підготовка справи до розгляду.

Виклад основного матеріалу. Існує декілька способів ініціювання провадження у справах про фінансову відповідальність. Загальною підставою ініціювання такого провадження є виявлення ознак правопорушення. Джерелом виявлення таких ознак можуть бути:

1. **Результати проведення заходу контролю.** Найчастіше вони оформлюються у вигляді актів перевірок, але назва документа може бути й іншою, наприклад «звіт про інспектування» або «свідчення про інспектування» (п. 4 Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2022 року № 101) [4].

2. **Неможливість проведення заходу контролю** з вини підконтрольного суб'єкта. В такому випадку ознаки правопорушення (такого як недопуск посадової особи контролюючого органу) також фіксуються документально, наприклад актом про неможливість проведення інспекційного відвідування / невідвідування інспектування (п. 2 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509, далі – Порядок № 509) [5].

3. **Обставини, повідомлені іншими суб'єктами владних повноважень**, які самі не уповноважені застосовувати заходи фінансової відповідальності. Наприклад, норма п. 3 Порядку накладення Державним комітетом телебачення і радіомовлення України адміністративно-господарських штрафів, затвердженого наказом Держкомтелерадіо України від 17 жовтня 2017 року № 384 встановлює, що рішення про накладення штрафу приймається, зокрема, на підставі звернень правоохоронних органів [6].

4. **Обставини, повідомлені у зверненні фізичної чи юридичної особи.** Зокрема, п. 4.25 і п. 1.3 Правил розгляду звернень споживачів щодо рішень, дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктів, що належать до особливої групи споживачів, затверджених постановою НКРЕКП від 02 липня 2019 року № 1333, визначають, що рішення про накладення штрафу може бути прийнято за результатами розгляду скарги споживача або особи, яка має намір ним стати, користувача / замовника послуг [7].

5. **Факти, встановлені в судовому рішенні**, яке набрало законної сили. Таке джерело виявлення ознак правопорушення не є основним у фінансовій відповідальності. Воно згадане у п. 2 вже наведеного вище Порядку № 509 [5]. Крім того, ознаки правопорушення можуть бути виявлені внаслідок одержання суб'єктом владних повноважень окремої ухвали суду.

6. Інформація, яка стала відома внаслідок реалізації органом влади **повноважень, відмінних від проведення заходів контролю.** У такому випадку в нормативних актах зазначається про ініціювання провадження самим органом, до компетенції якого належить застосування фінансової санкції. Наприклад, у відповідності до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про захист економічної конкуренції», органи Антимонопольного комітету України розпочинають розгляд справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі, за власною ініціативою органів Антимонопольного комітету України [8].

З огляду на те, що у фінансовій відповідальності є всі підстави для застосування принципу презумпції невинуватості, саме по собі виявлення ознак правопорушення не дорівнює доведеному факту вчинення такого правопорушення. Цей факт підлягає доведенню під час провадження. В той же час, це не перешкоджає можливості зазначення в акті, складеному за результатами заходу контролю, всіх обставин стверджуваного правопорушення. У разі доведення цих обставин, зміст такого акту може замінити собою частину змісту мотивувальної частини рішення, а саме – посилання на фактичні обставини справи і результати дослідження доказів та інших матеріалів справи (ч. 3 ст. 72 Закону України «Про адміністративну процедуру») [9].

Виявивши ознаки правопорушення самостійно або отримавши інформацію, що може свідчити про наявність

ознак правопорушення, суб'єкт владних повноважень вирішує питання про **початок провадження** у справі про фінансову відповідальність. Разом з тим, в окремих сферах застосування фінансової відповідальності, самостійної стадії вирішення питання про початок провадження – не існує. Прикладом є податкові правовідносини, в яких складання акта за результатами податкової перевірки (тобто момент виявлення правопорушення) саме по собі розпочинає провадження. В податкових правовідносинах стадія розгляду заперечень проти акта податкової перевірки є розглядом справи по суті, оскільки після розгляду таких заперечень та складання висновку за результатами їх розгляду, контролюючий орган одразу, без заслуховування платника, виносить податкове повідомлення-рішення.

В тих випадках, коли існує стадія вирішення питання про початок провадження, форма вирішення цього питання залежить від джерела, з якого було виявлено інформацію про ознаки правопорушення. Так, якщо провадження було ініційовано фізичною чи юридичною особою, то перед вирішенням питання про початок провадження, суб'єкт владних повноважень з'ясовує, чи належить це питання до його компетенції, перевіряє дотримання вимог щодо форми і змісту заяви, з'ясовує наявність підстав для залишення її без руху, повернення чи відмови в прийнятті до розгляду. Ці питання детально врегульовані Законом України «Про адміністративну процедуру», окрім сфери захисту економічної конкуренції, на яку цей закон не поширюється та в якій існують особливі підстави для відмови в розгляді заяви. Зокрема, норми п. 1, 6, 7 розділу VI Порядку розгляду Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5 (далі – Порядок № 5), передбачають можливість відмови в розгляді заяви у разі: 1) недоведеності впливу імовірного порушення на права та / або діяльність заявника; 2) якщо питання, порушені у раніше поданій заяві того ж заявника, вже розглянуті по суті; 3) якщо потенційне порушення не справляє (не може справляти) відчутного впливу за умов конкуренції на ринку; 4) якщо потенційний порушник виконував рекомендації органів Антимонопольного комітету України і порушення не призвело до суттєвого обмеження чи створення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушення [10; 8]. Отже, в якості винятку (застосовного лише до сфери захисту економічної конкуренції), на стадії початку провадження, ініційованого заявником, можливою є оцінка доведеності порушення прав та інтересів заявника, а також потенційних наслідків імовірного порушення.

У випадках, якщо провадження ініційовано не фізичною чи юридичною особою, а ознаки правопорушення виявлені самим суб'єктом владних повноважень, стадія початку провадження не передбачає необхідності додаткової перевірки ознак правопорушення, оскільки така перевірка, як правило, вже була здійснена в ході проведення заходу контролю чи здійснення інших владних повноважень, або ознаки правопорушення вбачаються зі змісту судового рішення, яке набрало законної сили. У цих випадках питання про початок провадження вирішується в одній з таких форм:

1. **Складання протоколу про правопорушення.** Такий протокол не є рішенням, однак дія по його складанню є першою процедурною дією в розумінні п. 2 ч. 1 ст. 46 Закону України «Про адміністративну процедуру», що дорівнює початку провадження. Як правило, складання такого документа не є одномоментною дією, а є «процедурою всередині процедури», що може передбачати, зокрема, такі дії як запрошення особи для складання протоколу, роз'яснення особі змісту ст. 63 Конституції України

(п. 9, 11 Порядку накладення Державним агентством України з питань кіно адміністративно-господарських штрафів за порушення вимог статті 15-1 Закону України «Про кінематографію», затвердженого наказом Міністерства культури України від 19 лютого 2016 року № 70) [11], роз'яснення суб'єкту, який притягається до відповідальності, його прав та обов'язків, одержання пояснень і зауважень до протоколу (п. 13, 14 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 року № 244, далі – Порядок № 244) [12], підписання протоколу суб'єктом, відносно якого він складений, чи проставлення відмітки про відмову від підписання, надання чи надсилання протоколу особі, відносно якої він складений, а в окремих випадках – оприлюднення оголошення про складення протоколу, який не вдалося вручити (п. 10 Порядку притягнення до відповідальності та порядку визначення розмірів штрафів за порушення у сфері державної реєстрації юридичних осіб, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 13 вересня 2023 року № 3258/5, далі – Порядок № 3258/5) [13], передача протоколу та інших зібраних матеріалів посадовій особі, уповноваженій розглядати справу.

2. **Прийняття рішення** (постанови, розпорядження) **про початок розгляду справи** (порушення справи): наприклад, винесення постанови про порушення справи передбачене п. 1 розділу IV Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та застосування заходів впливу, затверджених рішенням НКЦПФР від 06 квітня 2021 року № 227 (далі – Правила № 227) [14].

3. **Направлення повідомлення** про зміст вчинених порушень і намір щодо застосування санкцій (п. 1 ч. 2 ст. 127 Закону України «Про електронні комунікації») [15], що теж є першою процедурною дією, яка розпочинає провадження.

Наступною стадією провадження у справах про фінансову відповідальність є **підготовка справи до розгляду**. Основними завданнями цієї стадії є створення умов для здійснення прав учасників провадження, а також збирання та приєднання до справи додаткових доказів з метою забезпечення суб'єкта владних повноважень повною інформацією про обставини, що мають значення для справи. Обов'язком адміністративного органу на цій стадії, як свідчать приписи ч. 1 ст. 47 Закону України «Про адміністративну процедуру», є встановлення наявності та достатності матеріалів у справі [9]. В межах цієї стадії, для реалізації її завдань, можуть прийматися процедурні рішення та вчинятися підготовчі дії. До **процедурних рішень**, які приймаються під час підготовки справи до розгляду, належать, зокрема, такі:

1) **про повернення протоколу** про правопорушення на доопрацювання. Наприклад, відповідно до п. 4.1 Порядку розгляду справ про порушення юридичними особами вимог законодавства в галузі державного експортного контролю, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 16 грудня 2013 року № 1490 (далі – Порядок № 1490), керівник під час підготовки справи до розгляду вирішує такі питання: зокрема, дотримання вимог законодавства під час складання протоколу [16], отже, якщо в ході підготовки справи до розгляду будуть виявлені суттєві помилки чи неточності в протоколі або факти порушення процедури його складання, посадова особа, до компетенції якої належить розгляд справи, вправі повернути такий протокол посадовій особі, яка його склала, для належного оформлення, після чого провадження у справі продовжується;

2) **про передачу справи за належністю**. Так, згідно з пп. 1 п. 20 Порядку № 244, посадова особа органу дер-

жавного архітектурно-будівельного контролю, до повноважень якої належить розгляд справ, під час підготовки справи до розгляду з'ясовує, зокрема, чи належить до її компетенції розгляд цієї справи [12], з чого можна зробити висновок, що якщо розгляд справи не належить до компетенції цієї посадової особи, справа підлягає передачі компетентній посадовій особі;

3) **про відвід (самовідвід)** посадової особи чи особи, яка сприяє розгляду справи. Підстави і порядок вирішення цих питань визначені приписами ст. ст. 23, 24, 30 Закону України «Про адміністративну процедуру» [9]. Завданням інституту відводів (самовідводів) є забезпечення неупередженості та об'єктивності як посадової особи, яка розглядає справу, так і осіб, які сприяють розгляду справи, врегулювання конфлікту інтересів, забезпечення довіри до дій органу, уповноваженого застосовувати заходи фінансової відповідальності;

4) **про об'єднання чи виділення справ**. Наприклад, у відповідності до п. 5 розділу VII Порядку № 5, органи Комітету, які розпочали або розглядають справу, можуть прийняти розпорядження про об'єднання кількох справ в одну або про виділення справи для окремого розгляду [10]. Таке процедурне рішення приймається в разі доцільності спільного розгляду декількох взаємопов'язаних справ або, навпаки, в разі якщо спільний розгляд декількох питань в межах однієї справи ускладнюватиме її швидке і правильне вирішення;

5) **про зупинення чи відновлення провадження** у справі. Так, у відповідності до п. 4 розділу III Правил № 227, провадження у справі про правопорушення зупиняється у випадках: перебування на розгляді в НКЦПФР, в судових органах або в інших органах державної влади іншої справи, рішення за якою матиме значення при вирішенні справи; необхідності проведення експертизи, додаткової перевірки або отримання відповідних висновків та додаткових доказів; у разі відсутності інформації про місцезнаходження юридичної особи, щодо якої порушено справу; у разі відсутності інформації, що підтверджує повідомлення особи належним чином про дату, місце та час розгляду справи про правопорушення [14]. Загальні для всіх адміністративних проваджень підстави його зупинення передбачені ст. 64 Закону України «Про адміністративну процедуру» [9]. Провадження зупиняється у разі виникнення обставин, які об'єктивно, але тимчасово, перешкоджають його завершенню, та відновлюється у разі усунення обставин, які призвели до його зупинення;

6) **про заміну учасника або залучення нового учасника**. Наприклад, відповідно до п. IV розділу VII Порядку № 5, установивши, що як відповідач до участі в справі повинна бути залучена інша особа, органами Комітету приймається розпорядження про заміну відповідача або про залучення до участі в справі співвідповідачів, про що повідомляються особи, які беруть участь у справі [10]. Крім того, в силу вимог ч. 1 ст. 29 Закону України «Про адміністративну процедуру», до участі у справі можуть бути залучені свідок, експерт, спеціаліст, перекладач [9], а крім того можливе залучення правонаступника в тому випадку, коли припинення юридичної особи внаслідок її реорганізації не визначено як підстава для закриття провадження у справі;

7) **про форму провадження** – усну чи письмову. Таке рішення може бути прийняте, зокрема, за клопотанням особи, яка притягається до фінансової відповідальності (наприклад, п. 14 – 17 Порядку № 3258/5) [13]. Підстави, за яких проводиться або не проводиться слухання, визначені ст. 66 Закону України «Про адміністративну процедуру» [9];

8) **про забезпечення доказів** у спосіб їх витребування, призначення експертизи, виклик свідків, одержання висновків спеціалістів. Наприклад, відповідно до п. 4.4 Порядку

№ 1490, за потреби керівник може витребувати додаткові матеріали, висновки та інші докази, необхідні для прийняття обґрунтованого рішення у справі [16]. З огляду на принцип офіційності, спільний для всіх адміністративних проваджень, рішення про забезпечення доказів може бути прийнято за власною ініціативою органу, який готує справу до розгляду, якщо матеріалів, наявних у справі (з урахуванням, в тому числі, позиції особи, яка притягається до відповідальності), недостатньо для ухвалення обґрунтованого і законного рішення. У виняткових випадках (лише у сфері захисту економічної конкуренції) при збиранні доказів допускається проведення втручальних заходів із забезпеченням попереднього судового контролю (таких як вилучення чи накладення арешту на майно, предмети, документи, інші носії інформації, які можуть свідчити про ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, бути доказами чи джерелом доказів у справі, проведення огляду приміщень та інших володінь суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, що перевіряються, опломбування (опечатування) приміщення, іншого володіння, систем електронних комунікацій чи місць зберігання інформації) [10];

9) **про вирішення заяв і клопотань** учасників провадження – як тих, що пов'язані із вирішенням питань, наведених в пунктах 1-8 цього переліку, так і щодо невичерпного переліку інших питань, які стосуються провадження. За правилами ч. 1 ст. 50 Закону України «Про адміністративну процедуру» клопотання повинні розглядатися невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів [9];

10) **про призначення дати і часу розгляду справи.** За загальним правилом, винесення окремого процедурного рішення з цього питання не вимагається, замість цього може бути вчинена процедурна дія, яка полягає у повідомленні про дату, час та місце розгляду справи. Однак в окремих сферах це процедурне рішення має місце: наприклад, згідно з п. 4 розділу V Правил № 227, уповноважена особа визначає дату розгляду справи про правопорушення та вносить про це постанову, яку надсилає юридичній особі, щодо якої порушено справу, не менше ніж за п'ять робочих днів до дати розгляду справи [14];

11) **попереднє рішення.** Такий різновид процедурного рішення передбачений лише для справ про захист економічної конкуренції та полягає у тимчасовому, на час розгляду справи, вжитті за заявою суб'єкта господарювання заходів для відвернення негативних та непоправних наслідків для суб'єктів господарювання внаслідок порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а саме: заборони особі, в діях якої вбачаються ознаки порушення, вчинити певні дії або обов'язкового вчинення певних дій (ст. 47 Закону України «Про захист економічної конкуренції») [8].

В окремих сферах застосування фінансової відповідальності законодавство передбачає можливість вирішення справи по суті шляхом прийняття сприятливого для особи адміністративного акта ще на стадії підготовки справи до розгляду. Так, у відповідності до п. 2 розділу V Правил № 227, якщо уповноваженою особою при підготовці справи до розгляду будуть встановлені підстави, передбачені в пункті 2 розділу III цих Правил, справа про правопорушення може бути закрыта до визначення дати її розгляду, про що вноситься відповідна постанова, яка протягом трьох робочих днів з дати її винесення надсилається особі, щодо якої закрыто справу [14]. Разом з тим, на нашу думку, закрыття справи на стадії підготовки її до розгляду можливе лише з реабілітуючих підстав, тобто з підстав відсутності події чи складу правопорушення. Якщо наявні підстави для закрыття справи з неабілітуючих підстав (наприклад, спливу строку давності), то таке

рішення може бути прийнято лише за наслідками розгляду справи по суті, якщо буде встановлено, що протиправне діяння дійсно мало місце та особа дійсно вчинила це діяння. Винятком є наявність згоди особи на закрыття провадження з неабілітуючих підстав; за таких обставин, закрыття провадження на стадії підготовки справи до розгляду не порушуватиме прав особи.

До **процедурних дій**, які вчиняються на стадії підготовки справи до розгляду, можуть належати такі дії:

1) **інформування про початок провадження**, а також про дату, час та місце розгляду справи **та про можливі негативні наслідки** неучасті особи у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі. Здійснення такої процедурної дії є обов'язковим та повинно відбуватися з ініціативи органу, який розглядає справу. Праву знати про початок адміністративного провадження, передбаченому ч. 2 ст. 12 Закону України «Про адміністративну процедуру», кореспондує обов'язок адміністративного органу здійснити запрошення особи для надання пояснень і для участі у процедурних діях не пізніше ніж за 7 календарних днів до дня відповідної процедурної дії, визначений нормою ч. 2 ст. 32 того ж Закону; в свою чергу, обов'язок поінформувати про можливі негативні наслідки пасивної поведінки – випливає з ч. 1 ст. 63 цього ж Закону [9]. Разом з тим, строки письмового повідомлення про час та місце розгляду справи не завжди приведені у відповідність до наведеної вище норми: наприклад, згідно з ч. 11 ст. 63 Закону України «Про виноградарство», час і місце розгляду справи повідомляються особі, стосовно якої складено протокол, не пізніше ніж за 5 робочих днів до дня розгляду справи [17], що не завжди дорівнює семи календарним дням;

2) надання можливості особі, яка притягається до фінансової відповідальності, а в разі наявності – також заявнику, потерпілому – надати письмові **пояснення та додаткові докази** по справі, приймання таких письмових пояснень і долучення їх до матеріалів справи. На стадії підготовки справи до розгляду не здійснюється оцінка таких пояснень та доказів (за винятком закрыття провадження на цій стадії з реабілітуючих підстав), тому будь-які надані учасником провадження пояснення та докази мають бути долучені до матеріалів справи та збережені в них для забезпечення можливості їх дослідження на стадії розгляду справи по суті;

3) забезпечення права учасників провадження на **ознайомлення** з матеріалами справи в паперовій або електронній формі. Така процедурна дія, яку вбачається зі змісту ст. 51 Закону України «Про адміністративну процедуру», є обов'язковою в разі надходження запиту від учасника провадження [9];

4) на цій стадії може також здійснюватися **роз'яснення прав та обов'язків**. Так, нормою п. 11 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 року № 693, визначено, що до початку розгляду справи уповноважена особа, яка її розглядає, роз'яснює суб'єкту реклами або його представнику та у разі присутності особи, які сприяють розгляду справи, їх права та обов'язки [18]. Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 17 Закону України «Про адміністративну процедуру» [9], а також п. 2 ч. 2 ст. 7, ст. 8, ч. 4, 5 ст. 10 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» [19], на вимогу учасника провадження, надання йому інформації про його права та обов'язки, та за необхідності – роз'яснення такої інформації – є обов'язковим.

Стадія підготовки справи до розгляду закінчується в момент початку розгляду справи по суті. Законодавство не містить єдиного підходу до точного визначення моменту переходу між цими стадіями. В разі здійснення провадження в усній формі таким моментом доцільно вважати момент початку слухань. В разі письмового про-

вадження – слід вважати, що таким моментом є настання дати, яка була визначена як дата розгляду справи. Разом з тим, процедурні правила не можуть враховувати індивідуальних особливостей всіх справ, тому суб'єкт владних повноважень має дискрецію у визначенні моменту закінчення підготовки справи до розгляду, при цьому дотримуючись встановленого законом граничного строку. Для закінчення підготовки справи до розгляду суб'єкт владних повноважень має переконатися в тому, що: 1) він має повноваження розглядати справу; 2) відсутні підстави для відводів (самовідводів); 3) зміст і суть обвинувачення особи у вчиненні правопорушення є конкретними та доведеними до відома особи; 4) до участі у справі залучені всі особи, участь яких є необхідною; 5) зібрано достатній обсяг доказів для вирішення справи; 6) вирішено питання про форму провадження і про дату і час розгляду справи; 7) учасники провадження повідомлені про дату, час та місце розгляду справи, про їхні права та обов'язки, а також їм було надано можливість ознайомитися з матеріалами справи, подати свої пояснення та додаткові докази; 8) всі подані заяви і клопотання, що стосуються процедурних питань, вирішені, крім тих, які потребують вирішення під час проведення слухань; 9) немає інших перешкод для розгляду справи по суті. При цьому закінчення стадії підготовки до розгляду – не повинно мати незворотного характеру, адже якщо на стадії розгляду справи по суті виникне обґрунтована потреба у прийнятті процедурних рішень чи вчиненні процедурних дій, властивих лише підготовчій стадії – адміністративний орган повинен мати повноваження повернутися до такої стадії задля дотримання принципу законності та недопущення прав і законних інтересів учасників провадження.

Висновки. Провадження у справах про фінансову відповідальність ініціюється у зв'язку з виявленням ознак правопорушення. Такі ознаки можуть бути виявлені: за результатами проведення заходів контролю чи у зв'язку з неможливістю їх проведення; з інформації, наданої іншими суб'єктами владних повноважень; з інформації,

що міститься у зверненні фізичної чи юридичної особи; з фактів, встановлених в судовому рішенні; за результатами здійснення повноважень, відмінних від проведення заходів контролю. Вирішення питання про початок провадження у справах про фінансову відповідальність в певних випадках відсутнє як окрема стадія (податкові правовідносини). Якщо провадження ініційоване приватно-правовим суб'єктом, то перед початком провадження з'ясовується дотримання вимог щодо форми і змісту заяви, відсутність підстав для передання її за належністю, залишення без руху, повернення чи відмови в прийнятті до розгляду. Якщо ознаки правопорушення виявлені самим суб'єктом владних повноважень, то питання про початок провадження вирішується у спосіб: а) складання протоколу про правопорушення; б) прийняття процедурного рішення про початок розгляду справи; в) направлення повідомлення про намір застосувати фінансові санкції. Стадія підготовки справи до розгляду починається з моменту вирішення питання про початок розгляду справи і закінчується моментом початку розгляду справи по суті. Як правило, на цій стадії всі рішення і дії мають процедурний характер, однак можливим є дочасне прийняття рішення про закриття провадження з реабілітуючих підстав. На цій стадії приймаються такі процедурні рішення: 1) про повернення протоколу на доопрацювання; 2) про передачу справи за належністю; 3) про відвід чи самовідвід; 4) про об'єднання чи виділення справ; 5) про зупинення чи відновлення провадження; 6) про заміну учасника або залучення нового учасника; 7) про форму провадження; 8) про забезпечення доказів; 9) про вирішення заяв і клопотань; 10) про призначення дати і часу розгляду справи; 11) попереднє рішення. Процедурні дії, які вчиняються на цій стадії, включають в себе: 1) інформування про початок провадження, час та місце розгляду справи та негативні наслідки пасивної поведінки; 2) надання можливості подати пояснення і докази та їх долучення до справи; 3) забезпечення можливості ознайомлення з матеріалами справи; 4) роз'яснення прав та обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Губерська Н.Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 11-15. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4638/1/%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%94%D0%86%D0%87%D0%90%D0%94%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%98%D0%A5%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%94%D0%A3%D0%A0%D0%9F%D0%9E%D0%9D%D0%AF%D0%A2%D0%AF%D0%A2%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%98%D0%94%D0%98.pdf>
2. Манько Г.В. Стадії здійснення адміністративної процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 65. С. 242-247. DOI: 10.24144/2307-3322.2021.65.44. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/10/46.pdf>
3. Закаленко О.В. Адміністративні процедури: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / О.В. Закаленко, Д.А. Козачук, А.Ю. Осадчий. Одеса : Фенікс, 2019. 48 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/7087e07d-8248-46fd-a346-ae89e14731c4/content>
4. Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів): постанов Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2022 року № 101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2022-%D0%BF#Text>
5. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-%D0%BF#n8>
6. Про затвердження Порядку накладення Державним комітетом телебачення і радіомовлення України адміністративно-господарських штрафів: наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 17 жовтня 2017 року № 384. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1367-17#Text>
7. Про затвердження Правил розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктів, що належать до особливої групи споживачів: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02 липня 2019 року № 1333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1333874-19#Text>
8. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#n338>
9. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n475>
10. Про затвердження Порядку розгляду Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції: розпорядження Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0090-94#Text>
11. Про затвердження Порядку накладення Державним агентством України з питань кіно адміністративно-господарських штрафів за порушення вимог статті 15-1 Закону України «Про кінематографію»: наказ Міністерства культури України від 19 лютого 2016 року № 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0708-16#Text>
12. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 року № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-%D0%BF#n191>

13. Про затвердження Порядку притягнення до відповідальності та порядку визначення розмірів штрафів за порушення у сфері державної реєстрації юридичних осіб: наказ Міністерства юстиції України від 13 вересня 2023 року № 3258/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1614-23#Text>.

14. Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та застосування заходів впливу: рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 06 квітня 2021 року № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-21#Text>.

15. Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#n1159>.

16. Про затвердження Порядку розгляду справ про порушення юридичними особами вимог законодавства в галузі державного експортного контролю: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 16 грудня 2013 року № 1490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0101-14#Text>.

17. Про виноград, вино та продукти виноградарства: Закон України від 22 серпня 2024 року № 3928-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3928-20#Text>.

18. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу: постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 року № 693. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-%D0%BF#Text>.

19. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#n38>.