

УДК 342.95(477)

В. О. Іванцов
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ТА РОЗКРИТТЯ ЗМІСТУ

Постановка проблеми. Останні роки позначаються стрімким розвитком сучасної науки адміністративного права, появою нових термінів (наприклад, публічне управління, публічне адміністрування, публічна безпека), що свідчить про розбудову концепції людиноцентризму в межах спеціального адміністративного права, предметом регулювання якого, в переважній більшості випадків, виступають організаційно-правові засади діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства у важливих сферах суспільно-політичного життя.

Переосмислення концептуальних засад теорії науки адміністративного права нерозривно пов'язане з концептуальними основами його реалізації, зокрема в адміністративно-деліктній сфері, де серед таких основ особливе місце займають принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Стан дослідження. Принципи як правова категорія завжди були центральною темою досліджень фахівців загальної теорії держави і права (С. С. Алексєєв, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, О. Ф. Скакун, М. В. Цвік) та адміністративного права (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков), зважаючи на їх специфічну юридичну природу, роль і значення для розвитку юриспруденції. Разом із тим кожна сфера адміністративного права характеризується, окрім загальних принципів, наявністю власних виключно відповідній сфері поширення адміністративно-правового регулювання (специфічних, спеціальних). Однією з таких сфер виступає адміністративно-деліктна сфера, система засад якої, в тому числі, складається із принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, розуміння яких наразі потребує переосмислення в зв'язку з стрімким розвитком законодавства та науки адміністративного права та відсутністю текстурального відображення перших серед положень нормативно-правових актів.

Мета статті полягає в окресленні ряду неточностей тлумачення змісту принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення та відповідно розкриття першого у відповідності з сучасними тенденціями розвитку законодавства та науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Проведення в справах про адміністративні правопорушення є одним із видів процесуальних проваджень поряд з кримінальним, адміністративним і цивільним, в результаті здійснення якого особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності. Фактичною підставою здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення під час притягнення особи до адміністративної відповідальності є вчинення нею адміністративного правопорушення (адміністративного проступку чи делікту).

Під адміністративною відповідальністю вважаємо за необхідне розуміти вид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до фізичних та юридичних осіб, котрі вчинили адміністративні правопорушення, особливих адміністративних санкцій – заходів адміністративної відповідальності, які тягнуть для них обмеження морального, матеріального та організаційного характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і порядку, передбачених нормами адміністративного права [1, с. 51].

Визначення адміністративного правопорушення закріплено на законодавчому рівні у ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) як «протиправова, 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» [2]. Таке визначення включає в себе ряд специфічних ознак, за відсутності яких діяння особи не можна визнати адміністративним правопорушенням. До таких ознак необхідно віднести: по-перше, те, що адміністративне правопорушення має певну зовнішню форму або зовнішній прояв – дія чи бездіяльність, внутрішня форма правопорушення – розумова діяльність людини, якщо вона не знайшла свого зовнішнього відображення, не підпадає під норми адміністративно-правової відповідальності; по-друге, дія або бездіяльність повинна характеризуватися суспільною шкідливістю, тобто при такій ситуації може виникнути загроза заподіян-

ня шкоди чи така шкода буде реально заподіяна щодо забезпечення громадського порядку, власності, правам та свободам громадян чи встановленому порядку управління; по-третє, дія (бездіяльність) обов'язково повинна мати протиправний характер, це означає, що у адміністративно-правових нормах повинна міститись пряма вказівка на заборону такої дії (бездіяльності); по-четверте, обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення є наявність вини – внутрішнє, психічне ставлення людини до власної дії (бездіяльності) та до наслідків, які така дія (бездіяльність) може викликати; по-п'яте, за відповідну дію або бездіяльність повинно бути передбачено на законодавчому рівні застосування адміністративного стягнення [3, с. 50].

Сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення розкривається в його визначенні як комплексу взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності, які здійснюються спеціально уповноваженим органом або посадовою особою державних органів з метою охорони прав та законних інтересів громадян, охорони власності, виконання завдань з охорони громадського (публічного) порядку і громадської (публічної) безпеки [4, с. 101].

Вищевказана дефініція включає завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, декларовані в ст. 245 КУпАП, що полягають у своєчасному, всебічному, повному і об'єктивному з'ясуванні обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявленні причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобіганні правопорушенням, вихованні громадян у дусі додержання законів, зміцненні законності [2]. Таким чином, окрім основної мети – вирішення справи по-суті та притягнення особи до адміністративної відповідальності, здійснення провадження передбачає ще одну не менш важливу функцію – виховну, котра полягає у (1) їх вихованні в дусі поваги до закону та (2) інформуванні (особливо тих, хто перебуває на межі правомірної і неправомірної поведінки) про виявлені, припинені, розкриті правопорушення задля того, щоб вони усвідомлено вели себе правомірно [5].

Правовими підвалинами реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення є його принципи, що об'єднують правила,

вихідні положення, керівні ідеї, суспільні ідеали та уявлення щодо втілення такого провадження. Тому, важливо, що реалізація таких принципів суб'єктом здійснення провадження повинна мати систематичний, а не епізодичний характер. Найчастіше такі засади знаходять своє відображення безпосередньо в різних нормах статей адміністративно-деліктного законодавства: на них або прямо вказується в приписах тієї чи іншої статті, або вони впливають зі змісту окремих положень адміністративно-деліктного законодавства.

До принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення відносять: 1) принцип законності; 2) принцип охорони інтересів держави і особи; 3) принцип публічності (офіційності); 4) принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; 5) принцип гласності; 6) принцип поєднання диспозитивності та імперативності; 7) принцип рівності учасників процесу перед законом; 8) принцип оперативності та економічності; 9) принцип провадження адміністративно-деліктного процесу національною мовою; 10) принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист [6]. Розглянемо кожний з наведених принципів більш детально.

Принцип законності можна віднести до загальноправових, оскільки він є основоположним принципом правової системи держави, і містить вимоги не тільки найсуворішого, неухильного дотримання та виконання норм позитивного права, але й: а) верховенства законів стосовно всіх інших правових актів; б) рівності всіх перед законом; в) забезпечення для кожної особи повного та реального здійснення суб'єктивних прав; г) незалежного і ефективного правосуддя; д) якісної та результативної роботи всіх правоохоронних органів [7]. На необхідності втілення принципу законності під час провадження в справах про адміністративні правопорушення прямо наголошено в ч. 3 ст. 7 КУпАП, зокрема в частині застосування заходів впливу до особи лише за наявності обґрунтованих підстав і в суворій відповідності з законом. Опосередковано на необхідності додержання названого принципу вказано також у нормі ст. 245 КУпАП щодо обов'язкового додержання законодавчих норм. Таким чином, суб'єкт здійснення провадження в справі про адміністративне правопорушення повинен неухильно дотримуватись положень чинного законодавства, насамперед тих, що регламентують порядок реалізації даного виду проваджень.

З метою забезпечення ефективності втілення принципу законності встановлено механізм його гарантування (в першу чергу для осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності), який активізується у випадку його порушення, завдяки контролю уповноважених органів дер-

жавної влад, прокурорському нагляду, а також можливості оскарження прийнятого рішення та застосуванні інших «засобів захисту».

Принцип охорони інтересів держави і особи не знайшов свого відображення в адміністративно-деліктному законодавстві, але логічно впливає з систематичного тлумачення його норм. Справа в тому, що на відміну від злочинів, адміністративні правопорушення відрізняються суспільною шкідливістю, яка часто не має матеріальної форми. Наприклад, внаслідок того, що особа палить тютюнові вироби або розпиває спиртні напої в забороненому законом місці ніхто не зазнає жодних матеріальних втрат. У даному випадку об'єктом посягання є громадський (публічний) порядок, забезпечення якого віднесено до завдань держави. В такому випадку шкода завдається всьому суспільству, а під державою в даному випадку необхідно розуміти не органи державної влади, а все населення.

Орган державної влади (посадова особа), розглядаючи індивідуальні справи і приймаючи відповідні рішення, зобов'язаний забезпечити захист інтересів держави, громадського (публічного) порядку, прав і свобод людини, інтересів підприємств, установ, організацій тощо. Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави та особи безпосередньо відображається на ефективності адміністративно-деліктного процесу і є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, що розглядає справу про адміністративне правопорушення. Вони (орган або посадова особа) також зобов'язані стежити за належним використанням сторонами своїх прав, щоб це не зашкодило інтересам держави та учасників процесу [6, с. 85].

Принцип публічності (офіційності) впливає з юридичної природи провадження в справах про адміністративні правопорушення як процедури притягнення особи до юридичної відповідальності, що встановлюється державою та реалізується її представником (уповноваженою посадовою особою компетентного органу державної влади) та має публічний характер.

Принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень, в тому числі про притягнення особи до адміністративної відповідальності, пов'язаний із ст. 217 КУпАП, яка надає таким суб'єктам право приймати рішення щодо адміністративного стягнення в межах встановлених у законодавстві. Втім для того, що б у повній мірі виконати завдання провадження всі рішення що приймаються по справі (як поточні так і остаточні) повинні прийматись уповноваженою особою самостійно (за виключенням визначених у законодавстві випадків винесення колегіального рішення, наприклад у складі адміністративних комісій). Між тим кожен з учасників колегіального органу таку самостійність повинен зберегти

виключно на суб'єктивному рівні, адже колегіальне рішення приймається шляхом висловлення власних позицій, їх обговорення та досягнення консенсусу. Забезпечення незалежності повинно гарантувати об'єктивність і законність прийнятого рішення, окрім того будь-які спроби вплинути на його зміст або процес прийняття третіми особами можуть тягнути за собою кримінальну відповідальність за: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); здійснення службового підроблення (ст. 366 КК України); висловлення пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України) тощо.

Принцип гласності забезпечує учасникам провадження безперешкодний доступ до матеріалів справи та можливість бути присутніми під час її безпосереднього розгляду. Окрім учасників брати участь у процесі розгляду останньої можуть також інші особи. Виключення з приведеного правила передбачені ст. 249 КУпАП: «крім справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці» [2]. Державна таємниця – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю» [8], державною таємницею і підлягають охороні державою.

Принцип поєднання диспозитивності та імперативності набув актуальності останнього часу, коли у зв'язку з прогресом суспільства і зміною характеру правовідносин у різних сферах публічного адміністрування, поряд із властивим для адміністративного права імперативним методом (чіткої регламентації дій, відсутності можливості діяти на власний розсуд, встановлення великої кількості правил і обов'язкових для додержання та виконання) все частіше застосовується і диспозитивний метод (який фактично надає суб'єкту право обирати варіант власної поведінки залежно від суб'єктивного переконання). Адміністративно-деліктна сфера – яскравий тому приклад, оскільки поєднує як імперативний так і диспозитивний аспект: перший властивий суб'єкту, який здійснює провадження, він повинен додержуватись встановленого порядку розгляду та вирішення справи по суті, натомість диспозитивні норми застосовуються для регламентації поведінки особи, що притягається до адміністративної відповідальності, зокрема у частині наділення його

правами як учасника справи, якими він може користуватись на власний розсуд.

Принцип рівності учасників процесу перед законом закріплено в ст. 248 КУпАП відповідно до якої розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин [2]. Реалізація даного принципу перш за все покладається на суб'єкта який здійснює провадження, шляхом утримання від надання переваг будь-кому з учасників справи, особливо якщо вони (переваги) мають суб'єктивне підґрунтя.

Принцип оперативності та економичності є відмінною засадою провадження в справах про адміністративні правопорушення. Обидві ознаки пов'язані зі специфікою адміністративних правопорушень, які на відміну від усіх інших видів правопорушень вчиняються набагато частіше. За таких обставин кількість справ про адміністративні правопорушення, що перебувають у провадженні компетентних органів є достатньо значною. Оперативність їх вирішення дозволяє уникнути накопичення справ, оскільки вирішення по-суті більшості з них не потребує тривалого часу (у порівнянні з кримінальним чи цивільними справами). Обставини вчинення адміністративних деліктів встановити значно легше у порівнянні зі злочинами, принаймні на підставі відомостей, що містяться в протоколах про адміністративні правопорушення. Так, оперативність забезпечується встановленням конкретних строків для розгляду провадження в справах про адміністративні правопорушення, які не перевищують п'ятнадцяти днів. Принцип економичності забезпечується за допомогою уникнення процедури розгляду справи про адміністративні правопорушення та винесення постанови на місці (у випадках, передбачених законодавством), що дозволяє суттєво знизити витрату матеріальних і людських ресурсів.

Принцип провадження адміністративно-деліктного процесу національною мовою ґрунтується на конституційних засадах які визначають українську як єдину державну мову, а також пов'язаний із низкою норм Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Згідно з ч. 7 ст. 1 вказаного закону статус української мови (як єдиної державної мови) передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя [9]. Це положення поширюються і на робочу мови як при спілкуван-

ні, так і при веденні діловодства в органах державної влади, місцевого самоврядування та юридичних осіб незалежно від форм власності. З огляду на те, що частина зі справ про адміністративні правопорушення підвідомчі судам і правоохоронним органам, зокрема Національній поліції особливого значення в даному випадку набувають статті 14 і 16 вказаного закону, що визначають умови застосування державної мови в судочинстві та органах правопорядку відповідно. Так, за загальним правилом робочою мовою судочинства та правоохоронних органів є державна мова, при цьому з особою, яка не розуміє державної мови, працівник органу правопорядку, розвідувального органу, державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями може спілкуватися мовою, прийнятною для сторін, а також за допомогою перекладача.

Принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини проходить червоною ниткою крізь всю процедуру, адже остання втрачає сенс якщо справа буде розглянута поверхнево. За таких умов неможливо встановити всі обставини справи та з'ясувати питання про наявність або відсутність вини особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Даний принцип передбачає необхідність: здійснення детального аналізу інформації, що міститься в матеріалах справи: проведення перевірки їх на відповідність чинному законодавству, а також вивчення та оцінювання наявних доказів.

Принцип права на захист реалізується шляхом забезпечення особі права на: доведення своєї невинуватості; надання доказів які свідчать про обставини, що пом'якшують вину особи; користуватись правничою допомогою, в тому числі і безоплатною згідно з Законом України «Про безоплатну правову допомогу» [10]; права оскарження винесеного рішення в порядку передбаченому Главою 24 КУпАП.

Далі вважаємо за необхідне зосередити увагу на *принципі презумпції невинуватості*, закріпленому в Основному законі держави: «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» (ст. 62). Дана норма корелюється з положеннями ч. 2 ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [11]. Разом із тим в приписах вказаних нормативно-правових актів йдеться саме про кримінальні правопорушення, тобто в такому випадку презумпція невинуватості поширюється лише на кримінальні проступки. Це може бути виправдане тим фактом, що зарубіжне законодавство, на відміну від національного, переважно не оперує поняттям «адміністративне правопорушення».

Висновки. Зміст провадження в справах про адміністративні правопорушення залежить від його завдань і мети, а принципи містять концептуальні засади його здійснення, ті основні правила які повинні систематично та неухильно виконуватись під час провадження в справах про адміністративні правопорушення. Більш того на підставі таких принципів формуються нормативні приписи, що регламентують процес його здійснення. Зі свого боку розуміння сутності кожного з вищевказаних принципів, надасть можливість їх реально втілення у процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, незалежно від суб'єкта, який його здійснює та обставин справи. З огляду на це презумпція невинуватості як загальний принцип деліктних проваджень повинен по аналогії з кримінальним процесуальним провадженням втілюватись також у провадженнях в справах про адміністративні правопорушення.

Література

1. Іванцов В. О. Адміністративна відповідальність: узагальнюючий підхід до визначення поняття. *Право і Безпека*. 2014. № 3. С. 48–53.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10-ВР. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122, 1123.
3. Чижко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : монографія. Харків: «У справі», 2017. 232 с.
4. Коломоець Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ: «Істина», 2008. 458 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ: «Алерта»; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ: «Юрінком Інтер», 2008. 256 с.
7. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва: «НОРМА», 2001. 752 с.
8. Про державну таємницю : закон України від 21.01.1994 № 3855-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
9. Про забезпечення функціонування української мови як державної : закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. Ст. 81.
10. Про безоплатну правову допомогу : закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13, № 32.

Анотація

Іванцов В. О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту. – Стаття.

У статті проаналізовано зміст принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення з урахуванням сучасних реалій та актуальних здобутків науки адміністративного права, серед яких: законність; охорона інтересів держави і особи; публічність; гласність; самостійність і незалежність суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; поєднання диспозитивності та імперативності; оперативність; економічність та інші. Окремо було приділено увагу реалізації принципу невинуватості під час здійснення проваджень в справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, провадження в справах про адміністративні правопорушення, принципи, презумпція невинуватості.

Аннотация

Иванцов В. О. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: систематизация и раскрытия содержания. – Статья.

В статье проанализировано содержание принципов производства по делам об административных правонарушениях с учетом современных реалий и актуальных достижений науки административного права, среди которых: законность; охрана интересов государства и личности; публичность; гласность; самостоятельность и независимость субъектов юрисдикции в принятии решений; сочетание диспозитивности и императивности; оперативность; экономичность и другие. Отдельно было уделено внимание реализации принципа невинности во время осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях, принципы, презумпция невинности.

Summary

Ivantsov V. O. Principles of Administrative Offenses: Systematization and Disclosure of Content. – Article.

The article analyzes the content of the principles of proceedings in cases of administrative offenses taking into account modern realities and current achievements of the science of administrative law, including: legality; protecting the interests of the state and the individual; publicity; publicity; independence and independence of subjects of jurisdiction in decision-making; a combination of dispositive and imperative; efficiency; profitability and others; separate attention was paid to the implementation of the principle of innocence during the implementation of administrative proceedings.

Key words: administrative responsibility, administrative offense, administrative offense proceedings, principles, presumption of innocence.