

УДК 342.95

О. В. Панасюк*orcid.org/0000-0003-1621-687X**кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЩОДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРИНЦИПІВ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розробка дієвого механізму провадження у справах про адміністративні правопорушення не можлива без чіткого закріплення принципів провадження. Адже від того, настільки буде врегульований механізм реалізації адміністративної відповідальності залежить забезпечення стану законності та правопорядку в країні. Саме принципи визначають напрямок роботи будь-якого органу, та є основною гарантією дотримання права, свобод та інтересів людини на будь-якому етапі розгляду справи. Крім того чітке закріплення принципів дозволить не лише зменшити відсоток їх порушення із боку владних суб'єктів, а й сприятиме комплексному дослідженню механізму реалізації адміністративної відповідальності та приведення діючих норм до вимог сьогодення.

У свої працях такі провідні вчені України, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.М. Гусаров, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова, С.О. Шатрава та інші, в тій чи іншій мірі висвітлювали питання принципів адміністративної відповідальності та принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Разом з тим, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, значне коло питань в даній сфері все ще потребують дослідження.

Метою даної статті є здійснення загального аналізу принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення для можливості подальшого вдосконалення механізму здійснення даного провадження на практиці.

Великий тлумачний словник сучасної української мови принципи визначає як «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.» [1, с. 1125].

В свою чергу О. Скакун характеризує принципи права як об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [2, с. 221].

Принципи виражають найбільш важливі закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими з сутністю права і складають його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [3, с. 16].

По-іншому – це «засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [4, с. 80].

З точки зору О. Старчука принципи права – це такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю [5, с. 42].

На сьогоднішній день існують різні підходи до тлумачення принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, О.П. Коренев виокремлює наступні принципи адміністративного процесу: 1) дотримання законності; 2) усебічне й об'єктивне дослідження конкретних фактів та обставин справи; 3) гласність адміністративного процесу; 4) мова корінної національності; 5) відповідальність за дотримання правил процесу й прийнятий акт; 6) ефективність та економічність процесу [6, с. 254].

Здійснення провадження ґрунтується на принципах: законності; забезпечення інтересів держави і особи; публічності (офіційності); самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; гласності; сполучення диспозитивності і імперативності; рівності учасників процесу перед законом; оперативності та економічності; провадження процесу національною мовою; встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; права на захист [7, с. 225–226].

Доцільно виділити позицію М.О. Кітиторова, який здійснює розподіл принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення: – залежно від джерела нормативного закріплення:

а) конституційні принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення (верховенство права, законність, гуманізм, рівноправність);

б) принципи, що закріплені в інших нормативно-правових актах, зокрема КАСУ (безсторонність, розсудливість, обґрунтованість, пропорційність); – залежно від правової природи відносин: принципи загального юрисдикційного процесу (об'єктивність істини, презумпція невинуватості, стадійність);

в) принципи адміністративно-юрисдикційного процесу (публічність, усність та безпосередність, диспозитивність, національна мова провадження); – залежно від специфіки провадження в справах про адміністративні правопорушення: загальні й спеціальні принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення (простота та економічність процесу, оперативність) [8, с. 50].

Між тим Т.О. Коломєць визначає наступний ряд принципів для реалізації адміністративне провадження: законність; публічність; гласність об'єктивність; здійснення провадження національною мовою; безпосередність провадження; дотримання змагальності сторін; простота та швидкість (оперативність) провадження; дотримання права на захист законних інтересів громадян; рівність осіб, які беруть участь у провадженні [9, с. 63].

При цьому слід звернути увагу на позицію Л. Явича, який стверджував, що деякі принципи можуть формуватися, вдосконалюватися і діяти без того, щоб до певного моменту бути чітко вираженими в законодавстві, вони можуть функціонувати у сфері судової практики й правових звичаїв, у сфері комплексів суб'єктивних прав і конкретних правовідносин, що тільки складаються, хоча, безперечно, оптимальний варіант полягає у найбільш повному закріпленні основних начал у конституційному законодавстві [10, с. 149-150]. Однак існують і інші підходи, які розглядають можливість функціонування принципів поза правовою площиною, а виникають у якості ідей [11, с. 72]. Така позиція на наш погляд є невірною, оскільки саме чітке регламентування принципів в правових актах є гарантією їх дотримання всіма учасниками провадження. Було б правильним в самому КУпАП закріпити основні принципи, на основі яких здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У зв'язку з цим доцільно підтримати і точку зору А. Колодія, який зазначає, що важливою особливістю сучасної правотворчості в Україні стає закріплення у нормативно-правових актах принципів організації, функціонування та співвідношення соціальних інститутів. Науковець відстоює ідею текстуального закріплення принципів у законодавчих актах, що сприятиме, на його думку, більш правильному застосуванню та тлумаченню

цих актів, їх доступності та зрозумілості, а також забезпечуватиме нормативно-регулятивну функцію принципів права [12, с. 24].

В теорії права існують різні підходи до поділу принципів. Проте на нашу думку принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення умовно можна поділити на дві підгрупи. До першої слід віднести загально конституційні принципи. Вони є фундаментальними та визначають спрямованість будь-якої процесуальної діяльності в державі. Насамперед, мова йде про принцип верховенства права. Визначаючи цінність людини для суспільства Конституція України окреслила правові рамки державних інституцій, підпорядкувавши їх праву з метою забезпечення прав, свобод чи інтересів людини. Так, А. Пухтецька вважає, що за своїм змістом цей принцип становить поєднання низки критеріїв (вимог), які хоча й різняться за своєю формою нормативно-правового опосередкування в національному законодавстві, але покликані забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, у тому числі й у стосунках із органами публічної влади [13, с. 34].

При цьому слід погодитись с А.М. Колодієм про необхідність розмежовувати принципи верховенства права і верховенство закону. На його думку, принцип верховенства права можна розглядати як «офіційне визнання того факту, що право може існувати й поза інституціональною формою (нормативно-правовими актами) у вигляді рівного й справедливого масштабу свободи, який дістає вияв саме у принципах правосвідомості, які є загальнозрозумілими й такими, що використовуються для саморегулювання суспільних відносин» [112, с. 175].

Також слід відзначити окремо і принцип презумпції невинуватості. Він є ключовим для кожного провадження яке носить юрисдикційний характер та підкріплюється обов'язком покладеним законодавцем на суб'єктів владних повноважень збору доказів, що підтверджують вину особи чи встановлюють її невинуватість. Найчастіше виділяють декілька складових даного принципу, насамперед:

а) особа підлягає відповідальності за ті адміністративні правопорушення, щодо яких встановлена її вина;

б) особа, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративне правопорушення, вважається невинуватою доти, доки її вина не доведена у встановленому законом порядку;

в) особа, що притягується до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинуватість;

г) будь-які сумніви у винуватості особи, що притягується до адміністративної відповідальності, тлумачаться на її користь [15, с. 210].

До другої групи входять спеціальні принципи, які регулюють порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення. На нашу думку до спеціальних принципів слід віднести наступні принципи: законності, гласності та відкритості, підвідомості, диспозитивності, рівності всіх учасників провадження, здійснення провадження на державній мові, швидкості та оперативності. Безперечно цей список можна розширювати, деталізуючи тими чи іншими принципами. Проте на наш погляд – це ключові принципи, на основі яких здійснюється провадження в справах про адміністративні правопорушення

Розпочати аналіз принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення слід із одного із фундаментальних принципів – принципу законності, оскільки він передбачає чітке та неухильне дотримання норм чинного законодавства всіма суб'єктами провадження в справах про адміністративні правопорушення. Загалом законність виступає «межею, що обмежує свободу кожного заради свободи всіх» [16].

Практичне значення законності на думку В.М. Гаращука означає, що будь-яке рішення державних чи недержавних органів або уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству, має бути прийнято в межах компетенції органу чи особи, яка приймала його, у встановлених нормами, нормативними актами строк і з дотриманням необхідної процедури, а також, сприяти утворенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин [16].

Зазначений принцип нерозривно пов'язаний з іншими принципами провадження у справах про адміністративні правопорушення. Він є основою, базою в реалізації механізму провадження. При недотриманні будь-якого принципу в ході розгляду адміністративної справи автоматично ведеться мова і про недотримання принципу законності. Крім того, можливість оскаржити прийняті рішення та наявність контрольних повноважень у окремих категорій суб'єктів виступають додатковими гарантіями дотримання принципу законності.

Особливого значення набуває і принцип гласності. В умовах сьогодення для належної реалізації своїх прав та інтересів, для повноти свого захисту людина потребує максимальної доступності. КУпАП передбачено при розгляді більшості справ про адміністративні правопорушення особисту участь особи, а також можливість залучення захисників та засоби масової інформації. Крім того, цей принцип часто поєднується з принципом відкритості. Насамперед, мова йде про можливість знати місце та час розгляду справи, знайомитися з матеріалами справи та доказовою базою, доступність до прийнятих рішень. Подібну позицію підтримують й інші вчені, котрі розглядають принцип гласності та відкритості адміністративного

процесу як гарант доступності, зрозумілості та певної контрольованості діяльності адміністративних судів під час розгляду та вирішення ними публічно-правових спорів [18, с. 113]. Додаткові гарантії функціонування даного принципу визначені також рядом правових актів, насамперед, Законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

Зауважимо, що ще одним ключовим принципом для провадження у справах про адміністративні правопорушення є принцип підвідомості. Він обумовлений наявністю великої кількості органів (посадових) осіб, до компетенції яких чинними правовими нормами віднесено розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Схожу позицію підтримує і Д. Бахрах, зазначаючи, що у провадженнях справ про адміністративні правопорушення одні владні органи або їх посадові особи уповноважені збирати та перевіряти інформацію, інші – аналізувати її та приймати рішення у справі, треті – розглядати скарги на такі рішення [19, с. 49-50].

Принцип диспозитивності в даному провадженні гарантує учасникам можливість використовувати свої права на власний розсуд з урахуванням меж і в порядку визначеному КУпАП, та іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, потерпілий чи особа, яка притягається до адміністративної відповідальності може надавати докази, що підтверджують її позицію, подавати клопотання, оскаржувати прийняті рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб.

Разом з тим, слід відзначити принцип, який притаманний виключно провадженням у справах про адміністративні правопорушення і суттєво відрізняє його від інших видів діяльності. Це принцип швидкості та оперативності. Досить часто його ототожнюють з принципом ефективності, який за своїм змістом передбачає визначення мінімально обтяжливого для держави характеру ведення адміністративних справ [9, с. 263].

Насамперед, швидкість обумовлена наявністю градації процесуальних строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, де максимальний строк – це п'ятнадцять днів, а мінімальний одна доба. Це дозволяє сконцентруватися на меті провадження, уникаючи зайвої тяганини. Такий підхід економить як час, так і затрати не лише відповідного органу, а й інших учасників провадження. Наприклад, Ю. Битяк із цього приводу зазначає, що визначення конкретних строків вирішення адміністративної справи є фактором, що, з одного боку, виключає зволікання, а з іншого – дозволяє впорядкувати рух справ, ввести процедуру в певні часові рамки [21, с. 211].

Крім того, спеціальний принцип економічності провадження в справах про адміністративні правопорушення зводиться не тільки до скорочення бю-

джетних коштів, відведених для розгляду справи, а й до раціонального підходу щодо кількості процесуальних дій для вирішення завдань провадження, що визначаються певними витратами для їх проведення [8, с. 49–50]. Проте це можливе лише у випадку відсутності заінтересованості з боку відповідних суб'єктів в результатах вирішення адміністративної справи. Адміністративний орган повинен запобігати виникненню конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді та вирішенні адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути пов'язано з їх особистою, прямою чи опосередкованою (непрямою) заінтересованістю в результатах розгляду та/або вирішенні адміністративної справи чи з інтересами їх близьких родичів [8, ст. 12].

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що однією з передумов повного, своєчасного та об'єктивного розгляду адміністративної справи є закріплення на законодавчому рівні чітких принципів здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Це слугуватиме додатковою гарантією законності в діях уповноважених суб'єктів.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Пер. з рос. Харків, 2001. 656 с.
3. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. ... доктора юрид. наук. К., 1999. С. 16-17.
4. Ткач Г. Й. Принципи адміністративного права/Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голов. ред.). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. С. 80–85.
5. Адміністративне право і процес УНР в екзиль : невідома правнича спадщина України / За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Гриценка І. С. К. : Дакор, 2015. 500 с.
6. Коренев А.П. Административное право России: административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления : учебник / А.П. Коренев, Н.П. Анисимова, С.Н. Бочаров и др. М. : Моск. акад. МВД России ; Щит-М, 2002. 348 с.
7. Теорія адміністративного проступку. Монографія. Х. : Харків юридичний, 2016. 344 с.
8. Ктиторів М.О. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення та їх реалізація в діяльності ОВС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2009. 207 с.
9. Коломоець Т.О. Адміністративне судочинство України : підручник. К. : Істина, 2008. 219 с.
10. Явич Л. С. Общая теория права. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1976. 298 с.
11. Поляничко А. О. До питання про принципи та норми права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія : Право.* / Гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Гельветика, 2013. Вип. 22. Т. 1. Ч. 1. С. 71-73.
12. Колодій А.М. Принципи права України. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
13. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник НАН України.* 2010. № 3. С. 33–43.
14. Зозуль І. В. Презумпція невинуватості в адміністративно-деліктному праві: загальнотеоретичний та нормативний аспекти. *Вісник Запорізького національного університету.* 2012. № 4. С. 205–213.
15. Гаращук В.М. Сутність, принципи та гарантії законності. URL: <http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8615/1/Garashchuk.pdf>.
16. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. К. : Прецедент, 2007. 531 с.
17. Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни. *Журнал российского права.* 2005. № 4. С. 49-53.
18. Административное право Украины : учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / под ред. проф. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Х. : Право, 2003. 576 с.
19. Ктиторів М.О. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення та їх реалізація в діяльності ОВС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2009. 207 с.

Анотація

Панасюк О. В. Щодо характеристики принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню ролі та місця принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Виділено та зроблено аналіз окремих принципів характерних для даного провадження.

Ключові слова: провадження в справах про адміністративні правопорушення, принципи, законність, диспозитивність, рівність, гласність і відкритість.

Аннотация

Панасюк А. В. Относительно характеристики принципов производства по делам об административных правонарушениях. – Статья.

Статья посвящена исследованию роли и места принципов производства по делам об административных правонарушениях. Выделены и сделан анализ отдельных принципов характерных для данного производства.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, принципы, законность, диспозитивность, равенство, гласность и открытость.

Summary

Panasyuk O. V. On the characteristics of the principles of proceedings in cases of administrative offenses. – Article.

The article is devoted to the study of the role and place of the principles of proceedings in cases of administrative offenses. The analysis of separate principles characteristic of the given proceedings is allocated and made. The position is expressed that the principles of proceedings in cases of administrative offenses can be divided into two subgroups. The first consists of general constitutional principles. They are fundamental and determine the direction of any procedural activity in the state. The second group is special principles, which should include the following: legality, transparency and openness, jurisdiction, dispositiveness, equality of all participants in the proceedings, the conduct of proceedings in the state language, speed and efficiency. It is proposed to enshrine in the Code of Administrative Offenses the basic principles on the basis of which proceedings in cases of administrative offenses are carried out.

Key words: proceedings in cases of administrative offense, principles, legality, dispositiveness, equality, publicity and openness.