

УДК 342.9 (477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2023.16>

М. М. Тернущак

orcid.org/0000-0002-3370-400X

доктор юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри адміністративного права та процесу, фінансового, інформаційного права
Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет»*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ (ПРИНЦИПИ ТА ПРОЦЕДУРА)

Постановка проблеми. Адміністративно-деліктні правовідносини, полягають у розв'язанні (розгляді та вирішенні) справ про адміністративні правопорушення. З точки зору теорії адміністративного права, деліктні відносини визначаються як діяльність уповноважених підвідомчих органів (публічної адміністрації та судів) щодо вирішення адміністративних справ, предметом яких виступають протиправні дії осіб, що кваліфікуються адміністративними проступками.

Наразі, адміністративно-правова наука перебуває у стані активної трансформації, зумовленої дерадянізацією вітчизняного законодавства та приведенням до європейських стандартів.

В площині предмету загального адміністративного права, особливу роль відіграють саме адміністративно-деліктні відносини, адже правову основу їх реалізації складають положення КУпАП, що прийнятий в радянський період. Як відомо ведеться активна експертна законопроектна робота щодо подальшого прийняття та впровадження нового Адміністративного кодексу (Кодексу про адміністративні проступки), який регулюватиме адміністративну підвідомчість стосовно нової категорії в системі правопорушень – адміністративних проступків. Трансформація ж адміністративно-деліктного кодифікованого законодавства акумулюватиме і зміни щодо регулювання іншої категорії правопорушень, які підвідомчі суду.

Мета статті. В статті ставимо завдання надати теоретико-правову характеристику адміністративно-деліктного провадження, зокрема аналізу процедури (стадійності) через призму оновлення правової основи відповідного провадження.

Виклад матеріалу. Наука адміністративного права та теорія адміністративно-деліктного права тлумачить провадження у справах про адміністративні правопорушення як: процесуальну діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [1]; комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обста-

вин кожної справи, вирішення її у точній відповідності до законодавства, які здійснюються спеціально уповноваженими органами або посадовими особами державних органів з метою охорони прав й законних інтересів громадян, юридичних осіб, їх власності, конституційного ладу України, встановленого правопорядку [2] регламентовану адміністративно-процесуальними нормами низку послідовних дій публічної адміністрації щодо реалізації заходів, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд справи по суті, винесення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння [3]; сукупність нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб направлених на виявлення факту адміністративного проступку, порушення за ним справи та вирішення її у відповідності з законом [4].

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктне) – це діяльність судів загальної юрисдикції, публічної адміністрації (органів виконавчої влади їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при місцевих радах або виконавчих комітетів місцевих рад)) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, з приводу притягнення осіб, що вчинили правопорушення (проступки) до адміністративної відповідальності, зокрема із застосування заходів адміністративного примусу (забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентованих у КУпАП), накладення адміністративних стягнень (покарання) та/або застосування заходів впливу до неповнолітніх. Відтак, під адміністративно-деліктним провадженням слід розглядати комплекс процесуальних порядків по розгляду та вирішенні справ адміністративної юрисдикції, з приводу притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що складається з таких стадій:

- порушення провадження та адміністративне розслідування;
- розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення (постанови);

- перегляд постанови;
- виконання постанови.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення як і будь-яке інше юридичне провадження ґрунтується на системі принципів. На підставі принципів провадження формуються нормативні приписи, що регламентують процес його здійснення [5].

Чинна редакція КУпАП не містить систематизованого переліку принципів деліктного провадження, а має місце висвітлення принципів у окремих статтях кодексу, зокрема ст. 7 «Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення», ст. 248 «Розгляд справи про адміністративне правопорушення на засадах рівності громадян», ст. 249 «Відкритий розгляд справи про адміністративне правопорушення» і т. д.

Натомість, трактування та характеристика принципів відповідного провадження досить широко досліджена у теоретичній площині виходячи із судової практики та практики реалізації адміністративно-деліктного провадження. Сутність та зміст принципів деліктного провадження, надає можливість їх реального втілення у процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення, незалежно від суб'єкта, який його здійснює та обставин справи [5].

Загальними принципами деліктного провадження є верховенство права та презумпція невинуватості. Сутність принципу верховенства права у справах про адміністративні правопорушення полягає у визначенні його обов'язкових елементів, таких як – законність, правова (юридична) визначеність, заборона сваволі, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, недискримінація й рівність перед законом [6].

Презумпція невинуватості, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, доки інше не буде доведено й зафіксовано в установленому законом порядку. Відтак, обов'язок доказу провини порушника покладено на обвинувача, а притягнутий до відповідальності не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча й має на це право. З презумпції невинуватості також випливає, що будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності [7].

До спеціальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення належить публічність (гласність); самостійність суб'єктів юрисдикцій в ухваленні рішень; установлення об'єктивної істини; оперативності та економічності [6], права на захист.

Зміст принципу публічності (гласності) передбачає можливість для учасників провадження безпосередньо знайомитися з усіма матеріалами у справі та подальший відкритий розгляд

справи. Вимога про відкритий розгляд справи означає, що відповідний орган або посадова особа зобов'язані своєчасно повідомити учасникам про місце і час розгляду справи, зокрема за правилами законодавства справа може розглядатися за місцем роботи або проживання правопорушника. В свою чергу, суб'єкт розгляду і прийняття рішення у справі не мають права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про адміністративні правопорушення [8, с. 121-122].

Принцип самостійності суб'єктів юрисдикцій в ухваленні рішень конкретизований у ст. 217 Адміністративного кодексу, що визначає повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, які полягають у накладенні адміністративних стягнень, у межах встановлених повноважень і лише під час виконання службових обов'язків.

Принцип установлення об'єктивної істини означає, що всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали і докази. Зміст цього принципу знаходить відображення у ст. 245 Адміністративного кодексу, що визначає основні завдання деліктного провадження. Цей принцип зобов'язує посадових осіб, що розглядають справи, досліджувати всі обставини та їх взаємозв'язки у тому вигляді, в якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити однобічний, упереджений підхід до вибору рішення. [8, с. 124].

Принцип оперативності та економічності деліктного провадження реалізується шляхом встановленням строків вирішення справ з урахуванням складнощів конкретних проваджень та введенням спрощених проваджень (накладення стягнення на місці вчинення правопорушення без складання протоколу), що забезпечує економію коштів і часу [5]. Оперативність розгляду справ забезпечується встановленням конкретних строків для розгляду провадження, які загалом не перевищують п'ятнадцяти днів [5], хоча визначено і коротші термін сім, п'ять, три і один день в залежності від виду правопорушення.

Принцип права на захист здійснюється наданням особі, яка притягається до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї невинності або наведення обставин, що пом'якшують її вину [8, с. 124]. Цей принцип об'єктивізується у нормах гл. 24 Адміністративного кодексу та низкою статей (ст. 7, 269).

Інша ситуація пов'язана із новою редакцією Проекту Кодексу про адміністративні проступки, у якому передбачена окрема гл. 3 ст. 6-13 «Принципи відповідальності за адміністративні проступки» на яких ґрунтується порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Так

адміністративна відповідальність за вчинення проступку базується на таких принципах, як: верховенства права, законності, рівності перед законом, презумпції невинуватості, справедливості, індивідуалізації адміністративного стягнення, гуманізму.

Такий підхід є кращим оскільки має місце трактування самого змісту конкретного принципу у відповідних відносинах та специфіки застосування в умовах визначеним кодексом, на відміну із теперішнім фрагментарним регулюванням змісту вищеперахованих принципів та суб'єктивною їх інтерпретацією.

Стадійність розгляду деліктних справ обумовлена специфікою розгляду окремих категорій справ, порядками та термінами розгляду, їх підвідомчістю, що в сукупності встановлює особливу нормативну процедуру. Тому, процедура розгляду провадження у справах про адміністративні правопорушення – це регламентований порядок виконання процесуальних стадій та етапів щодо розгляду справи стосовно притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності в наступній послідовності: порушення провадження та адміністративне розслідування, розгляду справи відповідно до підвідомчості, винесення постанови по справі, перегляд постанови та виконання постанови.

Порушення провадження та адміністративне розслідування – це початкова стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення, яка становить сукупність дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин правопорушення, їх фіксацію та кваліфікацію. стадії складається протокол про адміністративне правопорушення, відбираються пояснення, застосовуються заходи забезпечення провадження (адміністративне затримання, огляд особи, речей і документів, вилучення речей і документів). В свою чергу, Адміністративне розслідування, передбачає складання уповноваженими посадовими особами адміністративних органів, представниками громадських організацій чи органів громадської самодіяльності протоколу про адміністративне правопорушення за місцем його вчинення (за фактом безпосередньої фіксації) або ж за заявою потерпілого чи свідків правопорушення.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення встановлює порядок згідно з якими суддя, який, отримавши відповідну справу чи посадова особа адміністративного органу або ж колегіальний орган з'ясувавши причини та умови вчиненого проступку здійснює безпосередній розгляд справи по суті. Відповідна стадія врегульована ст. 276-282 КУпАП.

Однією із важливих гарантій захисту прав особи, забезпеченні законності та обґрунтованості

застосування адміністративних стягнень є можливість перегляду винесених постанов. Постанова може бути оскаржена або в адміністративному, або в судовому порядку, особою, щодо якої її винесено або ж потерпілим, їх представниками, а також прокурором. При цьому, в залежності від того, куди можна подати скаргу, виділяють наступні варіанти оскарження. Перший полягає в тому, що постанова може бути оскаржена до вищого органу (вищій посадовій особі) або до адміністративного суду. Другий порядок передбачає, що оскаржена скарга спочатку подається до вищого органу (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скажника, – до місцевого загального адміністративного суду.

Завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, суть якої полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення. Стадія виконання постанов про накладення адміністративних стягнень складається із декількох етапів: звернення постанови до виконання, безпосереднє виконання.

Саме провадження у справах про адміністративні правопорушення поділяється на загальне та спрощене. Відмінність загального та спрощеного провадження полягає у комплексі процесуальних дій та заходів, які вчиняються при розгляді справи.

Загальне провадження передбачає складається із таких стадій як: порушення справи та адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення (постанови); виконання постанови. У рамках загального провадження обов'язково має місце складання протоколу про адміністративне правопорушення (процесуальна фіксація) та нерідко застосовуються заходи забезпечення деліктного провадження такі як адміністративне затримання, вилучення речей та документів, в тому числі посвідчення водія, огляд на стан сп'яніння та інші. Відповідне провадження чітко регламентовано у р. IV Адміністративного кодексу.

Зміст спрощеного провадження визначає порядок та підстави розгляду справи (винесення постанови) уповноваженою особою підвідомчого органу без складання адміністративного протоколу та характеризується оперативністю та мінімальною кількістю процесуальних дій. Підстави застосування даного провадження врегульовані законодавчо (ст. 258 КУпАП).

Натомість у новому проекті Кодексу про адміністративні проступки процедура здійснення адміністративно-деліктного провадження напрацьована за аналогією з законом «Про адміністративну процедуру» і це зрозуміло враховуючи виключно адміністративну підвідомчість

проступків. Тому процедурна частина проекту Кодексу про адміністративні проступки (р. 9 ст. 421-494) умовно складається із таких стадій, як: відкриття провадження у справі, застосування заходів забезпечення провадження, зупинення та закриття провадження, розгляд та вирішення справи, прийняття та оскарження адміністративного акту, виконання адміністративного акту.

Висновки і пропозиції. Таким чином, положення КУПАП окреслюють загальні засади та чітко регламентують порядок здійснення (процедуру) адміністративно-деліктного провадження.

Попри це, порівнюючи діючу процедуру здійснення деліктного провадження (регламентовану в КУПАП) з процедурою визначеною у Проекті Кодексу про адміністративні проступки спостерігаємо певні відмінності.

По-перше, розширено перелік підстав закриття провадження та напрацьовано підстави зупинення провадження, що є певною новацією відносно положень КУПАП.

По-друге, суттєвий вплив на процедуру деліктного провадження має обмеження виключною адміністративною підвідомчістю, яка, в свою чергу, встановлює нові правила накладення адміністративних стягнень, розширює перелік заходів забезпечення провадження.

По-третє, за результатами розгляду справи передбачається прийняття саме адміністративного акту, що визначено у ст. проекту Кодексу про адміністративні проступки. Таке законодавче формулювання ототожнює адміністративно-деліктні відносини з процедурними, що розширюватиме концепт адміністративної процедури щодо її предметного наповнення.

Література

1. Колпаков В. К. Поняття і принципи адміністративно-деліктного провадження В. К. Колпаков. *The Journal of Eastern European Law / Журнал східно-європейського права*. 2013. № 1. С. 18–23. URL: <http://easternlaw.com.ua/uk/zagalne-administrativne-pravo/kolpakov-v-k-ponjattja-i-principi-administrativno-deliktного-provadhennja>
2. Кимлик Р. В. Особливості адміністративно-деліктного провадження щодо неповнолітніх. URL : file:///C:/Users/admin/Downloads/vaau_2014_11_3_4.pdf
3. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. С.С. Гнатюк. Львів. ЛьвДУВС. 2011. 156 с.
4. Завальний М.В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. *Форум права*. 2008. № 1. С.140-146. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zmvvap.pdf>
5. Іванцов О. В. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1(16) том 3. 2017. С. 137-141.
6. Ковальова О. В. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Пів-*

денноукраїнський правничий часопис. № 3. Ч. 1. 2021. С. 26-31.

7. Ковалів М.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 240–248.

8. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). *Навчальний посібник*. К. Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

Анотація

Тернушчак М. М. Теоретико-правова характеристика адміністративно-деліктного провадження (принципи та процедура) – Стаття.

У статті розглянуто принципи та процедура адміністративно-деліктного провадження через призму аналізу положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та наукових джерел з відповідної проблематики.

Проведено порівняльно-правову характеристику законодавчої регламентації порядку здійснення (процедури) та принципів забезпечення деліктного провадження на підставі зіставлення норм чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення та проекту Кодексу України про адміністративні проступки, щодо розробки та подальшого впровадження якого ведеться активна експертна робота.

Розкрито зміст адміністративно-деліктного провадження, класифіковано принципи відповідного провадження та визначено їх сутність, описано процедуру здійснення деліктного провадження. Сформовано авторську пропозицію щодо трактування адміністративно-деліктного провадження, під яким слід розглядати комплекс нормативно-врегульованих процесуальних порядків по розгляду та вирішенні справ адміністративної юрисдикції, з приводу притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що складається з таких стадій: порушення провадження та адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення постанови (рішення); перегляд постанови; виконання постанови.

Резюмовано, що, на даний час, адміністративно-правова наука трансформується під впливом європеїзації нормативного забезпечення в цілому, так і у частині регулювання законодавства про адміністративні правопорушення (проступки) зумовленої дерадянїзацією вітчизняного законодавства.

Констатовано, що в розрізі предмету загального адміністративного права, адміністративно-деліктні відносини відіграють особливу роль з точки зору практичної частини системи адміністративного права, а їх правова основа потребує оновлення, оскільки Кодекс України про адміністративні правопорушення прийнятий ще в радянський період.

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, адміністративні проступки, процедура, принципи, адміністративна відповідальність.

Summary

Ternushchak M. M. Theoretical and legal characteristics of administrative tort proceedings (principles and procedure) – Article.

The article examines the principles and procedure of administrative tort proceedings through the prism of analysis of the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and scientific sources on the relevant issues.

The author makes a comparative legal characterization of the legislative regulation of the procedure and principles of ensuring tort proceedings based on a comparison of the provisions of the current Code of Ukraine on Administrative Offenses and the draft Code of Ukraine on Administrative Offenses, which is currently being actively developed and implemented by experts.

The author reveals the content of administrative tort proceedings, classifies the principles of such proceedings and defines their essence, and describes the procedure for conducting tort proceedings. The author formulates the author's proposal for the interpretation of administrative tort proceedings, which should be understood as a set of statutory and regulatory procedural procedures for consideration and resolution of administrative jurisdiction cases involving bringing perpetrators to administrative liability, consisting of the following stages: initiation of proceedings and

administrative investigation; consideration of an administrative offense case and issuance of a resolution (decision); review of the resolution; enforcement of the resolution.

The author summarizes that, at present, administrative law science is being transformed under the influence of Europeanization of regulatory framework in general, and in terms of regulation of legislation on administrative offenses (misdemeanors) due to de-Sovietization of national legislation.

It is stated that in the context of the subject matter of general administrative law, administrative-tort relations play a special role in terms of the practical part of the administrative law system, and their legal basis needs to be updated, since the Code of Ukraine on Administrative Offenses was adopted in the Soviet period.

Key words: administrative tort proceedings, administrative offenses, procedure, principles, administrative liability.