

ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ковальова О. В.

Метою статті є з'ясування системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх сутності й ступеня їх правового закріплення.

Підкреслено, що принципи - це невід'ємна основа будь-якого провадження, зокрема й адміністративно-деліктного, на якій ґрунтуються всі інші його складники, зокрема коло учасників і суб'єктів провадження, їхні повноваження, строки та стадії провадження тощо. Наголошено на важливості дотримання принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення всіма його суб'єктами під час реалізації власних повноважень. При цьому акцентовано увагу на тому, що принципи провадження мають бути єдиними та зрозумілими для всіх.

Запропоновано виокремлювати загальні та спеціальні принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення. До загальних принципів віднесено презумпцію невинуватості й верховенство права. Розкрито сутність принципу верховенства права шляхом визначення його обов'язкових елементів, серед яких - законність, правова (юридична) визначеність, заборона сваволі, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, недискримінація й рівність перед законом. Наголошено на недоцільності виокремлення таких принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, як законність, недискримінація (рівність учасників провадження перед законом), охорона інтересів держави й особи, оскільки вони є складниками принципу верховенства права.

До спеціальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення віднесено публічність (гласність); самостійність суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; установлення об'єктивної істини; оперативність; економічність. Підкреслено, що зазначений перелік принципів не є вичерпним і потребує подальшої наукової уваги.

Наголошено на доцільності закріплення в КУпАП переліку принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: принципи провадження, провадження у справах про адміністративні правопо-

рушення, верховенство права, загальні принципи, спеціальні принципи.

Kovalova O. V. Principles of proceeding in cases of administrative offenses

The purpose of the article is to clarify the list of principles of proceedings in cases of administrative offenses, their essence and the degree of their legal consolidation.

It is emphasized that the principles are an integral part of any proceedings, including administrative-tort, on which all its other components are based, including the range of participants and subjects of proceedings, their powers, terms and stages of proceedings, etc. The importance of observance of the principles of proceedings in cases of administrative offenses by all its subjects during the exercise of their powers is emphasized. Emphasis is placed on the fact that the principles of proceedings should be the same and clear to all.

It is proposed to distinguish general and special principles of proceedings in cases of administrative offenses. The general principles include the presumption of innocence and the rule of law. The essence of the principle of the rule of law is revealed by defining its obligatory elements, including: legality, legal (legal) certainty, prohibition of arbitrariness, access to justice, observance of human rights, non-discrimination and equality before the law. Emphasis is placed on the inexpediency of distinguishing such principles of proceedings in cases of administrative offenses as: legality, non-discrimination (equality of participants before the law), protection of the interests of the state and the individual, as they are part of the rule of law.

The special principles of proceedings in cases of administrative offenses include: publicity (publicity); independence of subjects of jurisdiction in decision-making; establishing objective truth; efficiency; economy. It is emphasized that the specified list of principles is not exhaustive and needs further scientific attention.

Emphasis is placed on the expediency of enshrining in the Code of Administrative Offenses a list of principles of proceedings in cases of administrative offenses.

Key words: principles of proceedings, proceedings in cases of administrative offenses, Rule of Law, general principles, special principles.

Постановка проблеми та її актуальність. Провадження у справах про адміністративні правопорушення є складником адміністративного процесу. Його реалізація переважно регламентована в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) [1]. Однак, на відміну від Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятого набагато пізніше, КУпАП і досі не містить упорядкованої системи принципів, на яких має ґрунтуватися провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому низку принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення фрагментарно закріплено в окремих статтях КУпАП або їх можна вивести зі змісту окремих приписів КУпАП. Тому сьогодні щодо принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення наявні дискусії серед правників різних галузей права, зокрема й адміністративного.

Визначаючи сутність категорії «принцип», дослідники виділяють кілька груп значень його як юридичної категорії: принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення; принцип як загальне правило або стандарт; принцип як сукупність моральних та етичних стандартів; принцип як визначена наперед політика або спосіб дії; принцип як основа або необхідний якісний складник або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [2, с. 74]; загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасників, а також вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сукупність прав і впливають з ідей справедливості й свободи, визначають загальну справедливість і найістотніші риси чинної правової системи [3, с. 65]. Отже, принципи - це невід'ємна основа будь-якого провадження, зокрема й адміністративно-деліктного, на якій ґрунтуються всі інші його складники, зокрема коло учасників і суб'єктів провадження, їхні повноваження, строки та стадії провадження тощо. Важливо, щоб усі суб'єкти провадження під час реалізації власних повноважень виходили саме з принципів провадження, які мають бути єдиними та зрозумілими для всіх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення присвячені наукові праці таких учених: В. Авер'янова, О. Бандурки, О. Банчука, О. Безпалової, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Т. Гуржія, Є. Додіна, Л. Ковалю, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, О. Остапенка й інших. Переважно науковці

розглядають принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення в рамках ширшої тематики, детально не досліджуючи сутність кожного з них. Наукові праці вказаних учених, безумовно, мають теоретичне та практичне значення, однак в умовах зміни концептуальних підходів до розуміння сутності провадження у справах про адміністративні правопорушення, оновлення нормативно-правових засад його здійснення, імплементації міжнародних і європейських стандартів притягнення до відповідальності, принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення потребують подальшого дослідження.

Низку сучасних наукових праць присвячено дослідженню принципів адміністративного процесу, складником якого є провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому більшість науковців зосереджує увагу на принципах адміністративного судочинства. Безпосередньо принципи адміністративно-деліктного провадження розглядали А. Манжула, Д. Бортняк та інші. Проте, ураховуючи відсутність нормативно закріпленого переліку принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, це питання потребує особливої наукової уваги та подальших наукових досліджень.

Метою статті є з'ясування системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх сутності й ступеня їх правового закріплення.

Виклад основного матеріалу. Провадження у справах про адміністративні правопорушення належить до юрисдикційних проваджень і як складник адміністративного процесу є сукупністю передбачених законом процесуальних дій уповноважених суб'єктів щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення та забезпечення виконання прийнятого рішення.

У сучасній адміністративній науці пропонується виділяти загальні принципи, які були б еквівалентні основоположним принципам, закріпленим у Конституції України, і спеціальні, які властиві окремим інститутам адміністративного права та їх складникам.

До загальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна віднести передусім принцип верховенства права, що виходить зі статті 8 Конституції України, у якій зазначається, що в Україні визнається й діє принцип верховенства права, а також статті 3 Конституції України, у якій наголошено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвер-

дження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [4]. Дослідники відносять принцип верховенства права разом із принципами законності й дотримання прав і свобод людини, до «трьох китів» європейської цивілізації, що створили фундаментальні засади взаємодії суб'єктів міжнародного, європейського та внутрішньодержавного права [5, с. 59]. При цьому принцип верховенства права стоїть на вершині. Він є одним із найцінніших здобутків людства, про що неодноразово наголошено в документах Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського Союзу, відображено в доктринах та актах багатьох держав [6, с. 83]. Досліджуючи складники принципу верховенства права, варто звернути увагу на Доповідь Венеціанської комісії «Про верховенство права» № 512/2009 (the Rule of Law), прийняту на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року, у якій наведено перелік обов'язкових елементів цього принципу: законність (у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес ухвалення законів), правова (юридична) визначеність, заборона сваволі, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, недискримінація й рівність перед законом [7]. Отже, немає необхідності окремо виокремлювати такі традиційні для адміністративного процесу принципи, як принципи законності, недискримінації (рівності учасників провадження перед законом), охорони інтересів держави й особи, оскільки вони є складниками принципу верховенства права. Хоча в ст. 7 КУпАП «Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення» [1] закріплено саме принцип законності, який є вужчим за принцип верховенства права. Також окремо закріпленим у ст. 248 КУпАП «Розгляд справи на засадах рівності громадян» є принцип недискримінації, який означає, що всі громадяни рівні перед законом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови й інших обставин. При цьому, як зазначалося вище, недискримінація є складовим елементом принципу верховенства права та в цілому охоплюється ним.

Так само науковці, спираючись на положення КУпАП, виокремлюють принцип охорони інтересів держави й особи, який свідчить про демократизм проваджень у справах про проступки. Так, органи, які розглядають індивідуальні справи й ухвалюють за ними рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, публічного порядку, прав і

свобод особи, інтересів підприємств, організацій, закладів. У свою чергу, для забезпечення охорони інтересів особи громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами сторонніх осіб. У статті 271 КУпАП зазначено, що в розгляді справи про проступки можуть брати участь адвокат або інший фахівець у галузі права, який, за законом, має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Однак варто зазначити, що доступ до правової допомоги охоплюється таким складником принципу верховенства права, як доступ до правосуддя, тому принцип охорони інтересів держави й особи охоплюється принципом верховенства права та не потребує виокремлення.

Окремої уваги потребує правова (юридична) визначеність, яка як складник принципу верховенства права означає, що норми права мають бути доступними, чіткими й точними, щоб суб'єкти правовідносин могли передбачити для себе всі можливі наслідки їх застосування, а їх застосування органами влади має бути логічним і послідовним. Обсяг дискреційних повноважень має бути чітко визначений законом для запобігання зловживанню владою, адже перешкоди для дієвого виконання приписів актів права можуть виникати не лише внаслідок незаконної чи недбалої дії з боку органів влади, а й через те, що якість законодавства унеможлиблює таке виконання. Узагалі поняття «якість закону» охоплює такі характеристики відповідного акта законодавства, як, зокрема, чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність і послідовність [8, с. 178].

Також до загальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна віднести презумпцію невинуватості, суть якої полягає в тому, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, доки інше не буде доведено й зафіксовано в установленому законом порядку. Звідси випливає також, що обов'язок доказу покладено на обвинувача. Притягнутий до відповідальності не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча й має на це право. З презумпції невинуватості випливає й таке важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності [9, с. 246].

Більшість науковців при дослідженні принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення не здійснює їх поділ на загальні та спеціальні. Так, А. Манжула, не здійснюючи

поділ на загальні та спеціальні принципи, у цілому виокремлює такі принципи провадження у справах про проступки проти публічного порядку: принцип законності; принцип охорони інтересів держави й особи; принцип публічності (офіційності); принцип самостійності й незалежності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; принцип гласності; принцип поєднання диспозитивності й імперативності; принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип оперативності й економічності; принцип провадження процесу національною мовою; принцип установлення об'єктивної (матеріальної) істини; принцип права на захист [10, с. 103]. Д. Бортняк до принципів провадження у справах про проступки публічного порядку відносить такі: законності, охорони інтересів держави й особи, публічності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності, а також презумпції невинуватості, згідно з якою особа, яка притягується до відповідальності, вважається невинною доти, доки протилежне не буде доведено та зафіксовано в установленому законом порядку [11, с. 180]. О. Глібоко виокремлює такі принципи: законність; рівність громадян перед законом та органом, що розглядає справу; гуманізм; забезпечення особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, права на захист і юридичну допомогу; установлення об'єктивної істини; відкритість і гласність; швидкість та економічність; забезпечення права на оскарження рішення у справі про адміністративне правопорушення; обов'язковість рішення, що набрало законної сили [12, с. 139].

Уважаємо, що до спеціальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна віднести такі: публічності (гласності); самостійності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; установлення об'єктивної істини; оперативності; економічності.

Принцип публічності (гласності) означає, що відповідний орган або посадова особа зобов'язані забезпечити учасникам провадження безперешкодний доступ до матеріалів справи та можливість бути присутніми під час її безпосереднього розгляду. Суб'єкт розгляду має своєчасно повідомити учасників про місце й час розгляду справи, забезпечити їхнє право знати про всі рішення, ухвалені у справі, і не має права відмовити заінтересованим особам у їхньому проханні бути присутніми при розгляді конкретних справ [13, с. 140]. Виняток із наведеного правила передбачені в 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» [1].

Принцип самостійності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень впливає зі ст. 217 «Повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення» КУпАП, де визначено, що ті чи інші справи можуть розглядати тільки визначені законом посадові особи й у межах своїх повноважень. Орган влади не може ухилитися від розгляду та вирішення справи, перекласти на будь-кого свої обов'язки.

Принцип установлення об'єктивної істини проходить червоною ниткою крізь усю процедуру, адже остання втрачає сенс, якщо справа буде розглянута поверхово. За таких умов неможливо встановити всі обставини справи та з'ясувати питання про наявність або відсутність вини особи, що притягується до адміністративної відповідальності. Цей принцип передбачає необхідність здійснення детального аналізу інформації, що міститься в матеріалах справи: проведення перевірки їх на відповідність чинному законодавству, а також вивчення й оцінювання наявних доказів [13, с. 140].

Принципи оперативності й економічності пов'язані зі специфікою адміністративних правопорушень, які, на відміну від усіх інших видів правопорушень, учиняються набагато частіше. За таких обставин кількість справ про адміністративні правопорушення, що перебувають у провадженні компетентних органів, є досить значною. Оперативність їх вирішення дає змогу уникнути накопичення справ, оскільки вирішення по суті більшості з них не потребує тривалого часу (порівняно з кримінальним чи цивільними справами). Обставини вчинення адміністративних деліктів установити значно легше порівняно 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 економічності забезпечується за допомогою уникнення процедури розгляду справи про адміністративні правопорушення та винесення постанови на місці (у випадках, передбачених законодавством), що дає змогу суттєво знизити витрату матеріальних і людських ресурсів [14]. Крім того, при розгляді

справ про адміністративні правопорушення майже не виникає необхідності виклику свідків з інших місць, справи розглядаються переважно одноосібно, посадові особи, які розглядають справи, одержують заробітну плату за місцем роботи, члени адміністративних комісій працюють на громадських засадах, що значно зберігає витрати коштів на розгляд справи [15].

Основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян і виконанню обов'язків усіма учасниками процесу [16, с. 155]. Дотримання принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення має слугувати правам і свободам людини й громадянина, а саме: доступності до адміністративного провадження; праву приватних осіб «бути почутим» (на подачу доказів у справі, на отримання обґрунтованої відповіді); праву приватних осіб на представництво та правову допомогу у відносинах з адміністрацією; часовим обмеженням розгляду адміністративних справ; обов'язку публічної установи повідомити про ухвалення та зміст адміністративного акта і способи його оскарження [17, с. 134].

Висновки. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних принципів адміністративно-деліктного провадження відносяться презумпція невинуватості й верховенство права, який включає в себе такі обов'язкові елементи, як законність, правова (юридична) визначеність, заборона сваволі, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, недискримінація й рівність перед законом. Серед спеціальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна виокремити такі: публічності (гласності); самостійності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; установлення об'єктивної істини; оперативності; економічності. Звісно, зазначений перелік принципів не є вичерпним і потребує подальшої наукової уваги.

Отже, вважаємо за доцільне закріпити в КУпАП перелік принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому немає необхідності окремо виокремлювати такі традиційні для адміністративного процесу принципи: законності, недискримінації (рівності учасників провадження перед законом), охорони інтересів держави й особи, оскільки вони є складниками принципу верховенства права.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
2. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. Адміністративне право України : підручник / під ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
3. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 171-184.
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. Книга 1 : Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н.М. Оніщенко. 344 с.
6. Довгерт А.С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 83-89.
7. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. *Право України*. 2011. № 10. С. 168-184. URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovathy_RoL.pdf/.
8. Кузьменко О., Гуржій Т. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О. Кузьменко. Київ : Атіка, 2008. 416 с.
9. Ковалів М.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 240-248.
10. Манжула А. Принципи провадження по справах про проступки проти громадського порядку. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 11. С. 102-109.
11. Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 179-189.
12. Глібоко О.В. До питання про принципи судового провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 18. Том 1. С. 139-142.
13. Ктіторов М. Системність принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Право України*. 2006. № 5. С. 17-21.

14. Іванцов В.О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1 (16). Том 3. С. 137-141.

15. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер. 2008. 496 с. URL: <http://studies.in.ua/adminstrativne-procesualne-pravo-ukrainu/2003-zavdannya-ta-principi-provadzheniya-v-spravah-pro-adminstrativn-pravoporushennya.html>.

16. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету*

«Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2017. № 876 (15). С. 151-156.

17. Комісаров С.А. Принципи провадження у справах про проступки проти публічного порядку: особливості в умовах антитерористичної операції. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 2. С. 129-134.

Ковальова О. В.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративної
діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ