

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ЙОГО ПРИНЦИПИ

FEATURES OF PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AND ITS PRINCIPLES

Фазикош О.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Здійснено аналіз наукових підходів щодо визначення терміна «провадження в справах про адміністративні правопорушення», досліджено його специфічні особливості. Визначено напрями розвитку провадження в справах про адміністративні правопорушення. Особливу увагу приділено поняттю, класифікації та змісту принципів здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, процесуальна діяльність, провадження в справах про адміністративні правопорушення, адміністративна справа, принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Осуществлен анализ научных подходов к определению термина «производство по делам об административных правонарушениях», исследованы его специфические особенности. Определены направления развития производства по делам об административных правонарушениях. Особое внимание уделено понятию, классификации и содержания принципов осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение, процессуальная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях, административное дело, принципы производства по делам об административных правонарушениях.

The analysis of scientific approaches to the definition of the term “proceedings on administrative offenses”, studied its specific features. The directions of proceedings on administrative offenses. Special attention is paid to the concept, classification and content of the principles of proceedings on administrative offenses.

Key words: administrative offenses, procedural activities, proceedings on administrative offenses, administrative cases, principles of the cases of administrative offenses.

Постановка проблеми. З прийняттям Конституції України держава проголосила курс на забезпечення й утвердження прав і свобод людини, про що свідчить положення ст. 3: «Людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1]. У зв'язку із цим актуалізувалося дослідження засобів і способів забезпечення прав і законних інтересів громадян, вагоме місце серед яких займає інститут адміністративного провадження.

Інститут адміністративного провадження, на відміну від інших видів провадження, складають не тільки судові органи, а й водночас органи виконавчої

влади та їх посадові особи. Він є невід'ємною гарантією захисту порушених прав.

Стан дослідження. Інститут адміністративного провадження являє собою систему норм, що регламентують порядок розгляду й вирішення тих чи інших груп управлінських справ. Питанню адміністративного провадження приділяли увагу багато вітчизняних учених, серед яких можемо назвати В.Б. Авер'янова, С.Ю. Беньковського, Є.Ф. Демського, Г.Б. Супруна, Р.Є. Строцького, О.І. Шостенка та інших. Разом із тим окремі питання щодо визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення не вивчалися. У роботах вищевказаних науковців ці питання розглядалися фрагментарно

або крізь призму адміністративно-правової проблематики. Саме цим обумовлена необхідність наукового аналізу цього питання.

Метою статті є аналіз наукових робіт і нормативно-правових актів щодо визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення та класифікації його принципів.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний процес охоплює значну кількість окремих проваджень. Як зазначає С.Ю. Беньковський, тільки за останні роки з'явилися провадження в справах про одержання громадянами субсидій, про ліцензування діяльності підприємств, оформлення спеціальних економічних зон, приватизацію громадянами житла, землі тощо [7, с. 12]. З огляду на різноманітність адміністративним проваджень у юридичній науці прийнято їх класифікувати на юрисдикційні та неюрисдикційні. Кожне із цих проваджень має свої особливості, характерні риси, які залежать від виду справи, правового статусу суб'єктів, які беруть участь у процесі, тощо. Водночас кожному адміністративному провадженню притаманні загальні риси, такі як складання протоколів, застосування запобіжних заходів, опитування свідків, прийняття рішення, винесення постанови, її оскарження тощо.

У свою чергу О.Ю. Луньов відзначав, що під адміністративним процесом варто розуміти порядок діяльності всіх органів державного управління щодо здійснення їх компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають у процесі управління, і застосування норм матеріального адміністративного права. Учений зазначив: «Широке коло питань, за допомогою яких вирішуються завдання щодо поліпшення роботи органів державного управління, входить у поняття адміністративного процесу» [16, с. 27]. Таким чином, О.Ю. Луньов визначив адміністративний процес як правозастосовну діяльність.

А.Б. Калюта виділяє, крім вищезазначеного, також інші підходи розуміння адміністративного процесу. Один із них ґрунтується на широкому визначенні адміністративного процесу як сукупності певних процесуальних правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність. Зміст іншого підходу полягає в сприйнятті адміністративного процесу як порядку застосування заходів адміністративного примусу [11, с. 93].

Слушною вважаємо думку С.В. Лихачова, який під адміністративним провадженням розуміє нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний та об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [15, с. 16]. Т.О. Коломоєць визначає адміністративне провадження як вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду й вирішення індивідуальних справ [12, с. 216]. На думку Н.Г. Салішевої, адміністративне провадження охоплює всі сторони діяльності державного апарату, починаючи від підготовки й ви-

дання актів управління та закінчуючи матеріально-технічними діями [17, с. 9].

С.О. Короєд зазначає, що провадження в таких справах є одним із конкретних видів адміністративно-юрисдикційної діяльності процесуального характеру, яке здійснюється як у позасудовому, так і в судовому порядку. Будучи складовою частиною провадження в справах про адміністративні проступки, судовий розгляд цих справ є відносно самостійним процесуальним явищем, існування якого обумовлено специфічним суб'єктом – судом, що здійснює правосуддя (а не управлінську діяльність) у зазначених справах, а також особливим порядком їх розгляду й вирішення порівняно з іншими юрисдикційними органами [14, с. 5]. Провадження в справах про адміністративні правопорушення являє собою регламентовану нормами адміністративно-процесуального законодавства діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Провадження в справах про адміністративні правопорушення розглядається в декількох значеннях: як самостійний інститут правозастосовної діяльності органів державної влади, як інструмент регулювання суспільних відносин шляхом застосування адміністративних санкцій тощо.

Так, Ю.П. Битяк визначає провадження в справах про адміністративні правопорушення як низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови [5, с. 219]. С.Т. Гончарук під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміє сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення [9, с. 59]. І.А. Галаган, досліджуючи провадження в справах про адміністративні правопорушення, зазначив, що це самостійне процесуальне явище в межах системи адміністративно-процесуального права, якому притаманні специфічні риси й особливості, якими воно відрізняється від усіх інших адміністративних проваджень [8, с. 34].

Провадження завжди являє собою сукупність послідовних процесуальних дій, які є своєрідним заходом реалізації й забезпечення матеріальних норм адміністративного права; здійснюються на підставах та в межах нормативно-правового регулювання.

Законодавче визначення поняття адміністративного провадження має місце в ст. 356 Митного кодексу України, у якій зазначено, що провадження в справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій (під час проведення митного обстеження), розгляд справи та винесення за нею постанови [4]. Норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) прямо не надають дефініції провадження в справах про адміністративні правопорушення, однак аналіз

положень розділів 4 та 5 дає змогу виділити особливості розглядуваного провадження:

1) виникає на підставі вчинюваного адміністративного проступку й необхідності притягнення порушника до відповідальності; ч. 1 ст. 9 КУпАП визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність [2]. Зазначимо, що адміністративна відповідальність є наслідком не тільки порушення норм адміністративного законодавства, а й інших галузей права. Наприклад, ст. 11 Кримінального кодексу України передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка здійснила злочин, що не має великої суспільної небезпеки [3]. КУпАП закріплює вичерпний перелік обставин, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення:

- відсутність події та складу адміністративного правопорушення;
- недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП;
- наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за цим фактом кримінальної справи;
- смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [2];

2) реалізується чітко визначеним колом суб'єктів. Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається КУпАП та іншими законами України;

3) специфіка процесуальних актів, до яких відноситься протокол – підстава для порушення справи, постанова про накладення стягнення – результат розгляду; рішення приймається після завершення стадії оскарження.

Крім того, провадження в справах про адміністративне правопорушення характеризується оперативністю вирішення справи й активністю правозастосовних органів.

До завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавець відносить своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності до закону; забезпечення виконання винесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів; зміцнення законності (ст. 245 КУпАП) [2].

О.М. Собоєвий зазначає, що адміністративно-деліктне провадження схоже на юрисдикційні провадження за кримінальними справами. Їх об'єднує спільна мета – боротьба з правопорушеннями; вони мають подібні зовнішні прояви діяльності (складання документів, здійснення затримання тощо). Водночас деліктне провадження має й істотні відмінності від відповідних інститутів інших галузей, зокрема за такими критеріями: за органами, що здійснюють провадження; за специфікою процесуальних актів; за специфікою самої процедури [18, с. 46].

Провадження в справах про адміністративні правопорушення може розвиватися в одному з двох напрямів, тому доцільно виділити звичайне (загальне) та спрощене провадження.

Звичайному провадженню притаманне складання протоколу, застосування запобіжних заходів, з'ясування обставин, дослідження доказів тощо. Спрощене провадження, навпаки, характеризується мінімальною кількістю процесуальних дій: протокол про адміністративне правопорушення не складається; посадова особа, яка виявила делікт, приймає й виконує рішення про накладення стягнення на місці вчинення правопорушення [6, с. 58].

До адміністративних правопорушень, провадження за якими здійснюється в спрощеній формі, належать такі:

- порушення правил пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП) у випадках накладення штрафу інженерами відділів охорони й захисту лісу, льотчиками-спостерігачами баз авіаційного захисту лісу, лісничими й іншими особами, перерахованими в п. 3 ст. 241;
- порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних правил (ст. 107 КУпАП) у випадках накладення штрафу державною ветеринарною інспекцією;
- викидання сміття та інших предметів із вікон і дверей вагонів, прохід залізничними коліями в невідновлених місцях (ч. 3 ст. 109 КУпАП);
- пошкодження внутрішнього обладнання вагонів, скла в пасажирських поїздах, куріння в вагонах приміських поїздів, куріння в невідновлених місцях у поїздах місцевого й далекого слідування, а також у метрополітені (ст. 110 КУпАП);
- пошкодження внутрішнього обладнання морських суден і куріння в невідновлених місцях цих суден (ст. 115 КУпАП);
- керування річковими або маломірними суднами, не зареєстрованими в установленому порядку, або такими, що не пройшли технічного огляду; пе-

ревищення водіями цих суден швидкості руху, стоянка в заборонених місцях, недодержання вимог навігаційних знаків, порушення правил маневрування, подачі звукових сигналів, несення бортових вогнів і знаків (ч. ч. 1, 3, 5 ст. 116 КУпАП);

– викидання за борт річкового або маломірного судна сміття або інших предметів (ст. 116 КУпАП);

– порушення правил безпеки під час висадки й посадки пасажирів на річкових і маломірних суднах, куріння в невстановлених місцях на річкових суднах (ч. ч. 1, 3 ст. 117 КУпАП) [2].

Для того щоб повністю розкрити сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення, варто особливу увагу приділити принципам його здійснення.

Принцип (від лат. *principium* – начало, основа) – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [19, с. 65]. Принцип – основоположне теоретичне знання, яке є таким, що не потребує доведення [10, с. 363].

Науковці по-різному класифікують принципи адміністративного провадження. Так, О.П. Коренев виділяє такі 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 [13, с. 254].

У свою чергу С.Ю. Беньковський розділив принципи на три великі групи: соціально-правові принципи проваджень у справах про адміністративні правопорушення, загальні принципи проваджень, спеціальні принципи проваджень. До соціально-правових принципів віднесено гуманізм, соціальну справедливість, демократизм. До загальних – принципи законності; публічності (офіційності); презумпції невинуватості; доведеності вини; усебічності, повноти й об'єктивності дослідження обставин справи; забезпечення кожному права на повагу його гідності; забезпечення кожній людині права на свободу й особисту недоторканність; рівності всіх учасників провадження перед законом та органами, які здійснюють провадження в справі; забезпечення особі, яка притягається до відповідальності, права на захист; забезпечення учасникам провадження права користуватися рідною мовою; обов'язковість рішень органів і посадових осіб, які ведуть провадження; забезпечення права на оскарження дій і рішень посадових осіб та органів, які здійснюють провадження в справі. До спеціальних принципів належать поєднання гласності й конфіденційності, безпосередності дослідження доказів [7, с. 75–76].

Іншої думки дотримується Т.О. Коломоєць, яка наводить власну класифікацію принципів, дотримуючись яких, реалізується 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 [12, с. 63].

Отже, на основі вищевикладеного можемо зробити висновок, що існує чимала кількість класифікацій принципів адміністративного провадження. Це можуть бути як принципи, закріплені в адміністративно-процесуальному, так і в загальному законодавстві.

Пропонуємо з'ясувати зміст принципів гуманізму, змагальності сторін, рівності осіб, які беруть участь у провадженні, та швидкості (оперативності), оскільки їх реалізація сприятиме повному й об'єктивному адміністративному провадженню.

Сутність принципу гуманізму полягає в повазі прав та інтересів осіб, які беруть участь у провадженні. Найповніше цей принцип проявляється в ст. 12 КУпАП, яка передбачає, що «... адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку» [2].

Прикладом реалізації принципу гуманізму в адміністративно-процесуальному законодавстві є положення ст. 20 КУпАП, згідно з якою не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану [2]. У такий спосіб законодавець врахував обставини, за яких особа вчиняла адміністративне правопорушення, у результаті чого виключив адміністративну відповідальність за наявності неосудності.

Принцип змагальності полягає в можливості осіб, які беруть участь у провадженні, здійснювати захист своїх прав шляхом подання доказів на підтвердження своїх доводів. Відзначимо, що під змагальністю мається на увазі не тільки подання доказів, а також їх витребування, залучення з метою повного й об'єктивного дослідження всіх обставин справи.

Зміст принципу змагальності законодавчо закріплений і реалізується в правах та обов'язках осіб, які беруть участь у справі, тобто в їхньому правовому статусі. Наприклад, під час виявлення правопорушення та складання протоколу особа має право на надання або відмову від надання пояснень (ст. 63 Конституції України) [1], на відмову від підпису протоколу із зазначенням мотивів відмови від підпису, на викладення своїх зауважень у протоколі (ч. 2 ст. 256 КУпАП) [2], на оскарження складання протоколу як дії посадової особи (ст. 40 та ст. 55 Конституції України) [1].

Принцип рівності осіб, які беруть участь у справі, на відміну від інших вищевказаних принципів, закріплений безпосередньо в КУпАП. У ст. 248 КУпАП зазначено: розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється на засадах

рівності перед законом та органом (посадовою особою), який розглядає справу, усіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови й інших обставин.

Принцип швидкого перебігу провадження виражається в строках розгляду справи про адміністративне правопорушення. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в п'ятнадцятиденний строк із дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи [2]. Крім загального строку, законодавець закріпив скорочений строк розгляду справи (доба, триденний, п'ятиденний, семиденний строк) у випадках, визначених законодавством.

Висновки. Отже, на основі вищевикладеного можемо зробити висновок, що провадження в справах

про адміністративні правопорушення являє собою систему дій уповноважених органів влади, кінцевим результатом яких є притягнення осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, до адміністративної відповідальності. Провадження в справах про адміністративні правопорушення розглядається в декількох значеннях: як самостійний інститут правозастосовної діяльності органів державної влади, як інструмент регулювання суспільних відносин шляхом застосування адміністративних санкцій тощо.

Принципи здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення можна поділити на загальні та спеціальні, або адміністративно-процесуальні. Однак найбільш вагомими вважаються принципи гуманізму, змагальності сторін, рівності осіб, які беруть участь у провадженні, та швидкості (оперативності), оскільки саме їх реалізація сприятиме повному й об'єктивному адміністративному провадженню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
4. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.
5. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
6. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина : [навчальний посібник] / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
7. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.Ю. Беньковський. – Х., 2009. – 219 с.
8. Галаган И.А. Административная ответственность / И.А.Галаган. – Воронеж, 1988. – 184 с.
9. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / С.Т. Гончарук. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 78 с.
10. Губский Е.Ф. Краткая философская энциклопедия / Е.Ф. Губский. – М. : Прогресс, 1994. – 576 с.
11. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.Б. Калюта. – Х., 2007. – 203 с.
12. Коломоєць Т.О. Адміністративне судочинство України : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 219 с.
13. 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.
14. Короєд С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.О. Короєд. – К. : НУВСУ, 2009. – 17 с.
15. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.В. Лихачев. – Х., 2001. – 177 с.
16. Лунев О.Ю. Вопросы административного процесса / О.Ю. Лунев // Правознавство. – 1962. – № 2. – С. 27–33.
17. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964. – 160 с.
18. Соболий О.М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Соболий. – К., 2010. – 220 с.
19. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.А. Сьоміна. – Х., 2005. – 135 с.