

ЗАВДАННЯ, ПРИНЦИПИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

TASKS, PRINCIPLES AND FEATURES OF PROCEEDINGS IN CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

Юнін О.С.

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
перший проректор

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0003-4846-2573

В дослідженні йде мова про основні понятійно-категоріальні питання щодо проваджень у справах про адміністративні правопорушення, розглядаються особливості та основні риси таких проваджень, їх принципи. Наводяться різні бачення дослідників на поняття адміністративного процесу, адміністративного провадження загалом. Наводяться визначення провадження у справах про адміністративні правопорушення багатьох дослідників (Л. Чех, Б. Логвиненка, О. Кузьменка та ін.), водночас, зазначається, що загалом дослідники сходяться у загальних рисах таких проваджень і вказують на те, що це особливий вид процесуальної діяльності, який регулюється нормами адміністративно-процесуального права, яке здійснюють наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями спеціальні суб'єкти публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Серед особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення виділяють декілька загальних, серед яких наявність конфлікту вважають універсальною рисою для усіх юрисдикційних адміністративних проваджень. Також у провадженнях наявні чітко визначені стадії проваджень у справах про адміністративні правопорушення, кожна з яких завершується оформленням спеціального процесуального документу. Ще одною рисою є те, що провадження виникає лише на підставі вчиненого адміністративного проступку. Основні завдання проваджень у справах про адміністративні правопорушення визначені на законодавчому рівні. Принципи проваджень розглядаються дослідниками виходячи із різних критеріїв групування і поділу. Ми у дослідженні наводимо і притримуємося для зручності групування на три основні групи: соціально-правові, загальні принципи проваджень, спеціальні принципи проваджень у справах про адміністративні правопорушення, хоча дослідники поділяють, наприклад, на загальні і спеціальні (адміністративно-процесуальні) тощо.

Ключові слова: юрисдикційні провадження, дотримання законності, спеціально уповноважені органи публічної адміністрації, стадії, протоколи, спеціальні принципи проваджень.

The study deals with the main conceptual and categorical issues regarding proceedings in cases of administrative offenses, the features and main features of such proceedings, their principles are considered. Various views of researchers on the concept of administrative process, administrative proceedings in general are presented. Definitions of proceedings in cases of administrative offenses by many researchers (L. Chekh, B. Logvynenko, O. Kuzmenko, etc.) are given. At the same time, it is noted that in general, researchers agree on the general features of such proceedings and indicate that this is a special type of procedural activity regulated by the norms of administrative-procedural law, which is carried out by special entities of the public administration endowed with administrative-jurisdictional powers regarding the consideration and resolution of cases of administrative offenses. Among the peculiarities of proceedings in cases of administrative offenses, several general ones are distinguished, among which the presence of a conflict is considered a universal feature for all jurisdictional administrative proceedings. Also, the proceedings have clearly defined stages of proceedings in cases of administrative offenses, each of which ends with the drawing up of a special procedural document. Another feature is that proceedings arise only on the basis of an administrative offense committed. The main tasks of proceedings in cases of administrative offenses are determined at the legislative level. The principles of proceedings are considered by researchers based on various criteria of grouping and division. In the study, we indicate and adhere to the grouping into three main groups for convenience: socio-legal, general principles of proceedings, special principles of proceedings in cases of administrative offenses, although researchers divide, for example, into general and special (administrative-procedural) and so on.

Key words: jurisdictional proceedings, compliance with the law, specially authorized bodies of public administration, stages, protocols, special principles of proceedings.

Постановка проблеми. Важко не погодитися з твердженням, що адміністративні провадження є серед інших проваджень є найпоширенішими. Цьому є важлива причина – вони стосуються багатьох сфер життя суспільства, в першу чергу діяльності держави та її органів державної влади, публічних адміністрацій, а також діяльності установ, підприємств та організацій. Адміністративні провадження як елемент адміністративного процесу дослідники поділяють на юрисдикційні та неюрисдикційні. Провадження у справах про адміністративні правопорушення належать до юрисдикційних адміністративних проваджень (їх ще називають конфліктними, до яких належать виконавче провадження, адміністративно-процесуальне провадження, дисциплінарне провадження та, власне, провадження у справах про адміністративні правопорушення). Й серед юрисдикційних проваджень вважаємо надважливими саме провадження у справах про адміністративні правопорушення, які стосуються захисту суспільних інтересів та підтримання правопорядку, а також щодо здійснення державою примусу щодо громадян. Ефективне правове регулювання суспільних відносин щодо проваджень у справах про адміністративні правопорушення сприятиме кращому забезпе-

ченню суспільних інтересів та підтриманню правопорядку й законності. Тому необхідно, не дивлячись з однієї сторони на ситуацію в Україні та збройних конфлікт з Російською федерацією, коли майже уся суспільна та державна енергія та увага йде на відсіч збройній агресії, висвітлювати різні проблемні питання української держави, висвітлювати питання адміністративного процесу та адміністративних проваджень, оскільки від ефективності діяльності державних органів залежить комфортність життя українців як до, так і після перемоги над загарбниками. Тому у нашому дослідженні ми спробуємо розглянути особливі ознаки, принципи та завдання, які виконують провадження про адміністративні правопорушення. **Стан опрацювання.** До наукового доробку, де висвітлюються питання завдань, принципів та особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення, належать праці таких дослідників: Б. Авер'янова, О. Бандурки, І. Бородіна, Я. Іваненко, В. Іванцова, Я. Джафарової, М. Коваліва, І. Олексієвої, Н. Саліщевої, Л. Чех та інших.

Метою статті є визначити основні завдання, принципи та особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Перед тим, як розглянути основний об'єкт нашого дослідження, звернемося до таких категорій, як адміністративний процес, адміністративне провадження, а також розглянемо поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення. Деякі дослідники називають адміністративний процес як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління. Під адміністративним провадженням дослідники розуміють врегульований нормативно певний порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [3, с. 141]. Адміністративне провадження є основним елементом адміністративного процесу і є системним утворенням, своєрідним комплексом взаємопов'язаних та взаємообумовлених дій, які характеризуються тим, що складають сукупність адміністративних процесуальних правовідносин; вони вказують на необхідність встановлення та обґрунтування обставин і фактичних даних певної індивідуальної справи (в нашому випадку у справах про адміністративні правопорушення); процесуальні результати мають бути обов'язково закріплені та оформлені у відповідних спеціальних актах-документах (протокол про адміністративне правопорушення) [2, с. 573].

Також зазначимо, що юрисдикційні адміністративні провадження мають ряд загальних ознак, які притаманні їм усім. В. Мартиновський зазначає, що такою фундаментальною ознакою юрисдикційних проваджень є діяльність на зникнення конфліктів, тобто спорів між сторонами, врегулювання яких передбачено нормами адміністративного права. Вони можуть виникати за ініціативою однією з сторін, коли ініціатор вважає, що певні права або законні інтереси було порушено іншою стороною. У процесі вирішення правового спору обов'язково здійснюється правова оцінка поведінки конкретного учасника управлінських відносин, що врегульовано нормами адміністративного права і виражається у індивідуальних адміністративних справах. В. Мартиновський наводить достатньо слушний думку з цього приводу: «залежно від особливостей індивідуальних адміністративних справ, які обумовлені родовими об'єктами, загальними принципами, своєрідними повноваженнями їх учасників, організаційними аспектами, цільовим призначенням тощо, адміністративна юрисдикція отримала певні правові форми їх вираження – адміністративно-юрисдикційні провадження, які у свою чергу можна класифікувати на окремі види. Як будь-які форми юрисдикції, так і види адміністративних юрисдикційних проваджень у своєму кінцевому підсумку передбачають винесення владного одностороннього рішення про правомірність поведінки певних учасників управлінських відносин із застосуванням відповідних адміністративно-правових методів управління [7, с. 90].

Л. Чех вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення: «це сукупність процедурних дій, що здійснюються уповноваженими на те органами (посадовими особами) на стадіях порушення справи про адміністративне правопорушення, розгляду справи про адміністративне правопорушення, перегляду постанов та рішень у справах про адміністративні правопорушення та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення» [10, с. 108]. О. Кузьменко визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як нормативно-врегульовану діяльність уповноважених на це суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, таке провадження також стосується й попередження адміністративних правопорушень. Ю. Битяк таке провадження розглядає як низку послідовних дій уповноважених осіб (посадових

органів), а у деяких випадках й інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, які спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та забезпечення виконання винесеної постанови. С. Алфьоров називає таке провадження особливим видом процесуальної діяльності, врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, спрямовану на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Б. Логвиненко наводить таке визначення провадження у справах про адміністративні правопорушення у конкретній сфері – охорони здоров'я: це законодавчо-закріплений алгоритм дій наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я [6, с. 30–32]. Ю. Пайда під провадженням у справах про адміністративні правопорушення вважає правовий інститут, в межах якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини та забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням [8, с. 211].

Серед особливостей адміністративних проваджень у справах про адміністративні правопорушення зазначимо тези О. Битяка про те, що чинне законодавство дозволяє виділити два основних види таких проваджень: звичайне та спрощене. Звичайне здійснюється у більшості справ про адміністративні правопорушення і таке провадження є детально регламентованим в українському законодавстві. Звичайне провадження передбачає вчинення різних процесуальних дій щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (застосування заходів примусу щодо забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; складання протоколу про адміністративне правопорушення; попередня кваліфікація проти-правного діяння; встановлення особи правопорушника і свідків правопорушення; виявлення, збір та оцінка доказів правопорушення; спрямування матеріалів справи до розгляду; розгляд справи й вирішення її по суті; виконання постанови у справі) [1, с. 227].

О. Битяк виділяє декілька основних стадій про адміністративні правопорушення: а) порушення справи та адміністративне розслідування; б) розгляд справи по суті та винесення по ній постанови; в) перегляд справи у зв'язку з оскарженням постанови в справі; г) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення» [1, с. 227]. Особливостями такого провадження є й те, що підсумком вирішення завдань кожної зі стадій є оформлений спеціальний процесуальний документ. Після прийняття зазначеного документа розпочинається наступна стадія. Спрощене провадження застосовується до відносно незначної кількості правопорушень, здебільшого щодо адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю [1, 227].

О. Фазикош виділяє три основні особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення. Першою особливістю є те, що таке провадження виникає на підставі вчиненого адміністративного проступку (протиправна, 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) [5] й потреби притягнення порушника до відповідальності. Другою особливістю є реалізація чітко визначеним колом суб'єктів. Тобто порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення визначений Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами, які чітко визначені спеці-

ально уповноважені на це органи та посадові особи. Третя особливість постає у специфіці процесуальних актів, до яких належить протокол (підстава порушення справи); постанова про накладення стягнення (результат розгляду); рішення приймається після завершення стадії оскарження. Ще однією ознакою в принципі можна назвати те, що провадження у справах про адміністративні правопорушення мають характеризуватися оперативністю вирішення справи [9, с. 38].

Наступною важливою проблемою є розкриття змісту поняття та основних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Принципи виступають фундаментальними засадами реалізації такого провадження, оскільки вони поєднують в собі правила та вихідні положення, керівні ідеї та суспільні ідеали щодо втілення такого провадження. В. Іванцов, посилаючись на дослідника В. Колпакова, наводить десять основних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення: 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 економичності; 9) принцип провадження адміністративно-деліктного процесу національною мовою; 10) принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист [4, с. 138].

О. Коренев натомість виділяє загальні принципи адміністративного провадження: 1) дотримання законності; 2) усебічного та об'єктивного дослідження конкретних фактів та обставин справи; 3) гласності адміністративного процесу; 4) мови корінної національності; 5) відповідальності за дотримання правил процесу й прийнятий акт; 6) ефективності та економичності процесу. С. Беньковський розділяє принципи на три основні групи: соціально-правові, загальні принципи проваджень, спеціальні принципи проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Перша група передбачає принципи гуманізму, демократизму, соціальної справедливості. Загальні принципи – це принципи законності, публічності, презумпції невинуватості, доведеності вини, усебічності, повноти та об'єктивності дослідження усіх конкретних обставин справи, забезпечення права на повагу до честі та гідності та інші. Серед спеціальних автор виділяє принцип поєднання гласності та конфіденційності, безпосередності дослідження доказів [9, с. 39].

О. Фазикош поділяє принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення на загальні і спеціальні (адміністративно-процесуальні). Водночас,

серед найбільш вагомих він виділяє принципи гуманізму, змагальності сторін, рівності сторін (які беруть участь у провадженні), швидкості (оперативності), оскільки саме оперативність на пряму сприяє повноті та об'єктивності такого адміністративного провадження [9, с. 40].

Якщо говорити про завдання, які стоять перед провадженням у справах про адміністративні правопорушення, то вони визначені ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення: «завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності» [5]. Як ми бачимо із визначення законодавців, зміст завдань відповідає основним принципам зазначених проваджень.

Висновки. Таким чином, внаслідок проведеного дослідження ми прийшли ряду висновків

1. В науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття проваджень у справах про адміністративні правопорушення, але загалом дослідники сходяться у загальних рисах таких проваджень і вказують на те, що це особливий вид процесуальної діяльності, який регулюється нормами адміністративно-процесуального права, яке здійснюють наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями спеціальні суб'єкти публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення.

2. Серед особливостей можна назвати наявність чітко визначених стадій проваджень у справах про адміністративні правопорушення, кожна з яких завершується оформленням спеціального процесуального документу. Провадження таке виникає лише на підставі вчиненого адміністративного проступку. Дослідники виділяють таку рису, як наявність спеціального суб'єкту, який наділений у чітко визначених законодавством межах повноваженнями щодо здійснення процесуальних та інших дій.

3. Серед дослідників не існує єдності у поглядах на класифікацію принципів проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Це і не дивно, оскільки перелік принципів до будь-якого правового інституту тощо важко назвати вичерпним й існує значна кількість поглядів на перелік самих принципів, їх класифікацію тощо. Ми притримуємося для зручності групування на три основні групи: соціально-правові, загальні принципи проваджень, спеціальні принципи проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Битяк О. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі: окремі питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №12. С. 226–230.
2. Джафарова М. В. Щодо питання розуміння адміністративного провадження як частини адміністративного процесу. *Молодий вчений*. 2016. № 12. С. 571–574.
3. Завальний М. В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. *Форум права*. 2008. № 1. С. 140–146.
4. Іванцов, В. О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1(16), т. 3 С. 137–141.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
6. Логвиненко Б. О. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я: навч. посіб. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. 106 с.
7. Мартиновський В. В. Проблема класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4. С. 85–91.
8. Пайда Ю. Деякі аспекти правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 1. С. 209–220. URL: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.37>.
9. Фазикош О. В. Особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення та його принципи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Випуск 35. Частина I. Том 3. С. 37–40.
10. Чех Л. Л. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення: погляд на проблему. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 4. С. 105–108.