

ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

CONCEPT, TYPES AND PRINCIPLES OF CONDUCT IN CASES ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENSES

Шаповал Т.Б., к.і.н.,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

В статті досліджено загальні питання провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, наведено декілька визначень провадження у справах про адміністративні правопорушення, завдання, види, стадії та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Головною особливістю адміністративних правопорушень є те, що вони входять до широкого кола відносин, які регулюються не лише нормами адміністративного права. Ці правові відносини виникають у сфері державного управління, агропромисловості, економіки, інфраструктури, адміністративно-політичного будівництва, підприємницької діяльності, тощо.

Так, в умовах розвитку України до 24 лютого 2022 року як правової, демократичної держави, інститут адміністративного провадження забезпечував виконання основної функції держави, а саме гарантування можливості належної реалізації прав та законних інтересів особи і громадянина та їх захист. З часу повномасштабного вторгнення росії в Україну питання діяльності інституту адміністративного провадження набуло надзвичайної актуальності, оскільки кожне з проваджень має індивідуальні особливості, які залежать від виду справи, правового статусу суб'єктів справи.

Даній темі присвячені праці багатьох юристів, науковців позаяк види адміністративного провадження багатоманітні. Надбання вітчизняної теорії створили передумови для продовження дослідження у даному напрямі, зокрема для стадій та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Тому вивчення інституту адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення стає одним із головних напрямів в адміністративно-правових дослідженнях.

Метою статті є розкриття поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, його основні завдання та характерні риси. Тому стаття присвячена саме дослідженню стадій, видів та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Таким чином, дослідження теоретико-правових проблем адміністративного провадження в Україні набуває особливого значення і актуальності.

На підставі проведеного дослідження зроблено висновки для подальшого вдосконалення національних джерел правового регулювання адміністративного провадження.

Ключові слова: провадження, адміністративні правопорушення, адміністративне провадження, принципи, правопорушення, протокол, стадії провадження.

The article examines the general issues of proceedings in cases of administrative offenses. In particular, several definitions of proceedings in cases of administrative offenses, tasks, types, stages and principles of proceedings in cases of administrative offenses are given.

The main feature of administrative offenses is that they are included in a wide range of relations that are regulated not only by the norms of administrative law. These legal relations arise in the sphere of public administration, agro-industry, economy, infrastructure, administrative and political construction, entrepreneurial activity, etc.

Thus, in the conditions of Ukraine's development until February 24, 2022 as a legal, democratic state, the institution of administrative proceedings ensured the performance of the main function of the state, namely guaranteeing the possibility of proper realization of the rights and legitimate interests of individuals and citizens and their protection. Since the full-scale invasion of Russia into Ukraine, the issue of the activity of the institute of administrative proceedings has become extremely urgent, since each of the proceedings has individual characteristics that depend on the type of case, the legal status of the subjects of the case.

The works of many lawyers and scientists are devoted to this topic, since the types of administrative proceedings are multifaceted. The acquisition of domestic theory created prerequisites for continuing research in this direction, in particular for the stages and principles of proceedings in cases of administrative offenses. Therefore, the study of the institution of administrative proceedings in cases of administrative offenses becomes one of the main directions in administrative and legal research.

The purpose of the article is to reveal the concept of proceedings in cases of administrative offenses, its main tasks and characteristic features. Therefore, the article is devoted to the study of the stages, types and principles of proceedings in cases of administrative offenses. Thus, the study of theoretical and legal problems of administrative proceedings in Ukraine acquires special importance and relevance.

On the basis of the conducted research, conclusions were made for further improvement of national sources of legal regulation of administrative proceedings.

Key words: proceedings, administrative offenses, administrative proceedings, principles, offences, protocol, stages of proceedings.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – особливий різновид адміністративного процесу, який значною мірою врегульований нормами, що сконцентровані у розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У практиці застосування адміністративно-процесуального законодавства методологічно необхідно послідовно та чітко розмежовувати поняття «процес» і «провадження».

Щодо поняття «адміністративний процес», то в юридичній літературі немає одностайного підходу до визначення поняття і сутності адміністративного процесу.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення – це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована нормами адміністративно-процесуального

права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

У порівнянні з іншими адміністративними провадженнями воно більш детально регламентовано в законодавстві України. Основні положення зазначеного провадження зосереджені в розділах 4 та 5 КУпАП. Але, крім зазначеного нормативного акту процедури провадження в справах про адміністративні проступки врегульовуються Митним кодексом України та іншими актами, як правило підзаконними, які врегульовують питання притягнення до відповідальності юридичних осіб. Йому притаманні наступні особливості: виникає у зв'язку із вчиненням проступку та необхідністю проведення адміністративного розслідування; реалізується тільки визначеним колом суб'єктів

особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади; процесуальні акти цього провадження мають певну специфіку; за допомогою даного провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності; здійснюється, як правило, у позасудовому порядку; з усіх видів адміністративного процесу воно найбільш подібне до юрисдикційних проваджень в інших галузях права (зокрема, кримінально-процесуального).

Законодавче визначення поняття має місце у статті 356 Митного кодексу України в якій зазначається, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій (при проведенні митного обстеження), розгляд справи та винесення по ній постанови. Разом з тим в теорії митної справи під зазначеним провадженням можна зустріти й наступні визначення: «це особливий різновид процедур, який здійснюється посадовими особами митних органів із метою виявлення, об'єктивної оцінки, припинення й боротьби з порушеннями митних правил», «це система процесуальних дій щодо фіксації, установлення, правильної оцінки скоєного порушення митних правил» [1].

Загальний аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження в справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством України. Воно передбачає складання протоколу, визначає зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права та обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення стягнення (штрафу або попередження) на місці вчинення правопорушення. Спрощена процедура не застосовується при провадженні у справах про порушення митних правил [1].

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють три види провадження: адміністративне; судове; таке, щоз здійснюється громадськими організаціями.

В адміністративному порядку провадження здійснюється органами виконавчої влади, тобто: адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади; одноособово службовими (посадовими) особами – представниками органів державної виконавчої влади: річкового, повітряного, автомобільного та електро-транспорту, внутрішніх справ, пожежного нагляду, риб-охорони, митного нагляду, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами (тобто інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо.

Провадження у справах про порушення митних правил здійснюється тільки уповноваженими посадовими особами Митної служби України та місцевими судами (суддями).

У судовому порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддями одно-особово.

Провадження може здійснюватися і громадськими органами та їх уповноваженими особами, наприклад, громадськими органами з охорони громадського порядку; громадськими інспекторами: Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, лісовим інспектором, мисливським інспектором, органів риб-охорони, охорони навколишнього природного середовища тощо.

Таким чином, провадження у справах про адміністративні правопорушення – це комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із зако-

нодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності, які здійснюються спеціально-уповноваженим органом або посадовою особою державних органів з метою охорони прав та законних інтересів громадян, охорони власності, виконання завдань з охорони громадського порядку і громадської безпеки.

Прийнято виділяти такі **стадії адміністративно-процесуальної діяльності**. Стадія аналізу ситуації, в ході якої збирають та фіксують інформацію про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюють перспективу подальшого руху справи, приймають рішення про необхідність такого руху.

Стадія прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення.

Стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер.

Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі. Важливість цієї стадії обумовлена тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру [2, с. 36].

Згідно статті 245 КУпАП завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності [3].

З даної статті впливають і основні **принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення**. Зважаючи на наукові підходи, до принципів адміністративного провадження відносяться: принципи верховенства права, законності, рівності учасників перед законом, недискримінації, презумпції правомірності дій і вимог особи.

На законодавчому рівні принцип верховенства права вперше було розкрито в Кодексі адміністративного судочинства України. Відповідно до частини 1 статті 8 зміст принципу розкривається через визнання людини, її прав і свобод найвищими цінностями, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави [4]. Водночас адміністративне судочинство не охоплює діяльність щодо реалізації прав і свобод та обов'язків фізичних і юридичних осіб, тобто не включає адміністративну процедуру. І тому формалізований у КАС України принцип верховенства права не може бути автоматично застосований в адміністративних процедурах. Слід погодитися з О. М. Соловйовою, що цей принцип так і залишається на папері, і в Україні ще не склалося усталеної судової практики правового застосування принципу верховенства права [5, с. 150].

Характеризуючи зміст принципу верховенства права в адміністративному провадженні, В. П. Тимошук говорить, що: 1) принцип верховенства права належить до конституційних і означає пріоритет прав і свобод людини, справедливості, гуманізму у діяльності публічної адміністрації; 2) для цього принципу слід чітко розмежовувати такі дві категорії, як «закон» і «право», адже навіть закон може бути неправим за процедурою його прийняття або за своїм змістом; 3) адміністративний орган в адміністративному провадженні повинен керуватися принципом верховенства права, який зобов'язує його не сліпо виконувати вимоги нормативного акта, а зважати на відповідність цього акта вищим за юридичною силою нормам права. Отже, принцип верховенства права вказує на те, що публічна адміністрація не лише творить право, але й обмежена в його творенні [6, с. 32].

Принцип законності визначається як метод діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, як політико-правовий режим функціонування громадянського суспільства і як основна вимога здійснення нормотворчої діяльності [7, с. 175].

Конституція України принцип законності тлумачить як обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [8].

Значну роль в адміністративній процедурі відіграє принцип рівності осіб, які беруть участь у справі перед законом. Відповідно до КАС України зміст цього принципу передбачає рівність учасників адміністративного процесу перед законом і судом [4]. Реалізується зазначений принцип за допомогою норм права, які визначають права та обов'язки суб'єктів адміністративного процесу.

Принцип недискримінації тлумачиться як неможливість мати привілеї чи обмеження прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Даний принцип впливає з Конституції України [4].

Принцип недискримінації в адміністративному провадженні має ґрунтуватися: на однаковому ставленні до осіб, що перебувають в однаковій ситуації, чи однаковому підході до осіб, що перебувають у різних ситуаціях; рівності всіх перед законом; забезпеченні рівних можливостей.

Принцип об'єктивної істини проявляється у вимозі правильно і повно відображати фактичні обставини справи у відповідних на те процесуальних документах, і рішення по адміністративній справі має базуватись лише на фактах реально існуючої дійсності. Такі вимоги мають бути побудовані ще й з урахуванням такої філософської категорії, як пізнання, відповідно до якої об'єктивна реальність існує незалежно від суб'єкта і вважається істиною у разі адекватного відбиття справжніх обставин справи в свідомості суб'єкта.

Принцип публічності виявляється у закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд і розв'язання індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії від імені держави і, як правило, за державний рахунок.

Принцип національної мови впливає із статті 12 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» зазначається, що робочою мовою діяльності органів державної влади, органів влади Авто-

номної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форм власності, у тому числі і мовою засідань, заходів, зустрічей та мовою робочого спілкування, є державна мова [9]. Якщо громадянин, який бере участь у процесі, не володіє українською, він може користуватися своєю рідною мовою. При цьому йому повністю забезпечується одержання всієї необхідної інформації і можливість довести власну інформацію до відома органу, посадової особи, котра розглядає конкретну справу. На це спрямована, зокрема, участь у процесі такого учасника, як перекладач. Так, стаття 268 КУпАП передбачає, що при розгляді справи про правопорушення особа, притягнута до адміністративної відповідальності, має право виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження [3].

Принцип гласності зумовлений необхідністю широкої поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо виконання покладених на них функцій. Поряд із правом громадян на одержання інформації про діяльність державних органів законодавець встановлює обов'язок відповідних органів повідомляти громадян про ухвалені рішення.

Принцип швидкості зумовлений вимогами щодо оперативності управлінської діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих термінів розгляду адміністративних справ є, з одного боку, перешкодою для прояву тяганини, а з іншого – дає змогу упорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові рамки.

Отже, адміністративне провадження ґрунтується на системі принципів. Основоположними ідеями даного правового явища є: верховенство права, законність; гуманізм; рівноправність; об'єктивна істина; публічність; швидкість; здійснення процесу національною мовою тощо.

Таким чином, провадження у справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень. Провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій органів державного управління (посадових осіб), юрисдикційних органів, а в окремих випадках й інших суб'єктів, що відповідно до норм адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 1858
2. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т. П. Мінки. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2012. 278 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1984. № 51. Ст. 1122
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446
5. Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2011. Вип. № 10. С. 149-155.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ. Факт, 2003. 496 с.
7. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія / Л. М. Горбунова. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.
8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
9. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25 квітня 2019 № 2704-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 28.08.2022)