

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 347.131 - 058.55

А.А. Манжула

**ПРОВАДЖЕННЯ ПО СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ
ПРОТИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ: ПРОБЛЕМИ
ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ**

У статті на основі аналізу чинного законодавства та наукових досліджень розкриваються деякі проблеми визначення принципів провадження по справах про проступки проти громадського порядку, а також висловлюються рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, провадження у справах про адміністративні правопорушення, проступок, принципи.

В статье на основе анализа действующего законодательства и научных исследований раскрываются некоторые проблемы определения принципов производства по делам о проступках против общественного порядка, а также высказываются рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в исследуемой сфере.

Ключевые слова: административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, проступок, принципы.

The article is based on an analysis of current legislation and research revealed some problems defining principles of proceedings in cases of offenses against public order and state their recommendations for improving legislation in the investigated area.

Key words: administrative liability, proceedings for an administrative offense, misconduct, principles.

Становлення України як правової, демократичної держави передбачає перш за все створення досконалого законодавства. Таке законо-

давство дозволить прискорити запровадження демократичних та прогресивних конституційних засад. Сьогодні в Україні запланована та здійснюється широкомасштабна політична та правова реформи. Вважаємо, що основою цих реформ є удосконалення національного законодавства. Поставлене завдання не може бути вирішене без розробки доктринальної концепції сучасного національного процесуального права. У цьому контексті важливого значення набуває дослідження принципів провадження по справах про проступки проти громадського порядку, що має не тільки суто теоретичне, а й прикладне значення.

Системно підходили до вирішення проблеми вивчення проступку та механізмів протидії йому в Україні й зробили вагомий внесок вітчизняні вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, О. Кузьменко, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, Є. Курінний, Н. Нижник, Н. Матюхіна, В. Опришко, О.І. Остапенко, П. Пацурківський, О. Рябченко, С. Стеценко, М. Тищенко, О. Фрицький, В. Цветков, В.О. Шамрай, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа, та інші вчені. Однак, у зв'язку з низкою об'єктивних і суб'єктивних причин в українських реаліях наукові висновки достатньою мірою не вплинули на нормотворчість, потребуючи нового осмислення з огляду на їх потенційну ефективність і механізм упровадження в законодавство.

Принципами провадження в справах про проступки проти громадського порядку є основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення, на яких базується провадження у справах про публічні проступки¹.

Провадження в справах про проступки проти громадського порядку повинно здійснюватися на засадах суворого дотримання принципів законності охорони інтересів держави й особи, публічності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності а також презумпції невинуватості, згідно якою особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною до тих пор, поки протилежне не буде доведено та зафіксовано у встановленому законом порядку².

¹ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2008. – С. 147.

² Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права / Д. Бортняк // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – №10. – С. 180.

Принципами, на яких ґрунтується зазначене провадження, є: принцип законності; принцип охорони інтересів держави і особи; принцип публічності (офіційності); принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; принцип гласності; принцип сполучення диспозитивності і імперативності; принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип оперативності та економічності; принцип провадження процесу національною мовою; принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; принцип права на захист.

Принцип законності закріплюється у ст. 7 КУпАП "Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення"¹. Вона визначає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з скоєнням проступку проти громадського порядку інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом, а провадження в справах про публічний проступок здійснюється на основі суворого додержання законності. Гарантується додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за вчинення проступків: а) систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, б) прокурорським наглядом, в) правом оскарження, г) іншими встановленими законом способами². Цей принцип виражає це провадження як суто юридичну діяльність, що здійснюється тільки на основі спеціальних процесуальних норм. Так, повноваження органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, містяться в КУпАП, а його ст. 222 визначає, зокрема, категорії справ, підвідомчі органам внутрішніх справ (міліції), ст. 214 розмежовує компетенцію органів, що уповноважені розглядати справи про проступки, тощо.

Принцип охорони інтересів держави і особи свідчить про демократизм адміністративного процесу. Органи, що розглядають індивідуальні справи і приймають за ними рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, громадського порядку, прав і свобод особи, інтересів підприємств, організацій, закладів³. Громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами адвоката. З цього приводу ст. 271 КУпАП зазначає, що у розгляді справи про проступки можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. - додаток до № 51. - Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

² Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. - К.: Атіка, 2008. - С. 224.

³ Кіторов М. Системність принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення / М. Кіторов // Право України. - 2006. - № 5. - С.17-21.

права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Принцип публічності (офіційності) полягає, по-перше, в тому, що провадження в справах про проступки, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, регламентує один з публічних (офіційних) видів відповідальності. Ознаками її публічності є: міри відповідальності встановлюються державою; ініціатива щодо порушення справи належить представникам публічної влади; усі стадії провадження (включаючи розгляд справ, застосування і виконання стягнень) має публічний характер. По-друге, у державному (офіційному) забезпеченні провадження. Провадження здійснюється від імені держави і суб'єктами, що державою уповноважені. Розгляд конкретних справ, збирання необхідних доказів і матеріалів є обов'язком державних органів та їхніх посадових осіб. Усе це здійснюється за рахунок держави. Відсутня також будь-яка плата з боку громадян за участь у процесі, оформлення матеріалів, прийняття рішення. Таким чином забезпечується доступність до зазначеного провадження для громадян¹.

Принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень полягає у тому, що вони приймають рішення: а) самостійно, тобто не можуть поділити свій обов'язок і відповідальність щодо прийняття рішення з будь-яким іншим органом (посадовою особою); б) незалежно, тобто у межах встановлених повноважень і без посилання на оцінки обставин справи не визначеними на законних підставах суб'єктами².

Принцип гласності передбачає можливість для учасників процесу безпосередньо ознайомлюватися з усіма матеріалами по справі та 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. Суб'єкт розгляду не має права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про проступки проти громадського порядку. Згідно зі ст. 249 "Відкритий розгляд справ про проступки" КУпАП, справа може розглядатися за місцем роботи або проживання правопорушника. Принцип гласності реалізовано також у нормах ст. 286 "Доведення постанови про накладення адміністра-

¹ Кулинич Н.В. Поняття і сутність адміністративного провадження в системі адміністративного права / Н.В. Кулинич [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/21-1-0-129> - Заголовок з екрану.

² Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України. Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. - К.: Атіка, 2008. - С. 225.

тивного стягнення до відома громадськості" КУпАП, які передбачають інформування громадськості про накладення стягнення.

Гласність при розгляді справ сприяє здійсненню контролю зі сторони громадськості за діяльністю органів та посадовців, що розглядають справи, сприяє посиленню виховної дії на порушників і осіб, які присутні під час розгляду справи, сприяє попередженню правопорушень¹. У провадженні у справах про проступки, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, дії його суб'єктів регламентуються за принципом сполучення диспозитивності й імперативності. Відповідно до нього, кожний з них має як можливість розпорядитися певними процесуальними правами за своїм розсудом, так і обов'язок діяти у межах, що встановлені законом. Найвищий рівень диспозитивності і низький імперативності встановлено для особи, яка притягається до відповідальності за проступки проти громадського порядку. Найвищий рівень імперативності і низький диспозитивності - для суб'єктів публічної юрисдикції².

Принцип рівності учасників процесу перед законом є відбитком у зазначеному провадженні конституційного положення про рівність усіх громадян України. Цей принцип реалізовано введенням до КУпАП ст. 248 "Розгляд справи на засадах рівності громадян". Вона визначає, що всі громадяни рівні перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання, інших обставин. Не існує будь-яких спеціальних органів, які розглядали б справи щодо окремих груп громадян, що різняться за зазначеними ознаками.

Принцип оперативності та економічності забезпечується: а) встановленням строків вирішення справ з урахуванням складнощів конкретних проваджень; б) введенням спрощених проваджень (накладення стягнення на місці вчинення проступку без складання протоколу), що забезпечує економію коштів і часу³. Так, ст. 277 КУпАП встановлює 5 різних строків щодо розгляду справ про проступки. Так щодо розгляду справ про проступки, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку: а) 15 діб - загальний; б) протягом доби

¹ Кулинич Н.В. Поняття і сутність адміністративного провадження в системі адміністративного права / Н.В. Кулинич [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://urlugansk.ucoz.org/publ/21-1-0-129> - Заголовок з екрану.

² Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. - К.: Атіка, 2008. - С. 226.

³ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. - К.: Атіка, 2008. - С. 226.

розглядаються справи, передбачені статтями 173, 173-1, 178; в) у п'ятиденний строк розглядаються справи, передбачені статтею 176.

Принцип провадження національною мовою зумовлений багато-національним складом населення України і закріплений законодавчо. У ст. 3 Закону України "Про мови" зазначається, що в роботі державних, громадських органів, підприємств, закладів, організацій, розташованих у місцях мешкання більшості громадян іншої національності, поряд з українською, може використовуватися мова національності чи мова, яка прийнятна для всього населення¹. Стаття 5 забезпечує громадянам право звертатися до державних, громадських та інших організацій мовою, яка прийнятна для сторін. Відмова посадової особи прийняти і розглядати звернення громадянина на підставі незнання мови, якою він звернувся, тягне за собою відповідальність згідно із законодавством.

Принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини означає, що всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали і докази. З'ясування об'єктивної істини у справах про проступки - основне завдання провадження. Цей принцип зобов'язує посадових осіб, що розслідують та розглядають справи, досліджувати всі обставини та їхні взаємозв'язки у тому вигляді, в якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити односторонній, упереджений підхід до вибору рішення. Коментар до ст. 251 "Докази" КУпАП підкреслює, що доказами в справі можуть виступати тільки ті відомості про факти, які були отримані без порушень вимог закону. У такий спосіб гарантується право громадян на об'єктивний розгляд кожної справи, без використання заборонених прийомів одержання доказів. Додержання цього принципу виключає прояви суб'єктивізму, забезпечує прийняття справедливого рішення².

Принцип права на захист реалізується наданням особі, яка притягується до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї невинності або наведення обставин, то пом'якшують її вину. Названа особа користується широкими правами на всіх стадіях провадження. Згідно зі ст. 268 КУпАП особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, може ознайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання,

¹ Про мови в Українській РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 28.10.1989 / Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1989. - Додаток до № 45, ст. 631. (із змінами та доповненнями).

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / За заг. ред. А.С. Васильєва, О.І. Миколенка. -Х.: ТОВ "Одісей", 2010. - С. 859.

оскаржувати постанови, а у разі розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката тощо. Якщо йдеться про право на захист, перш за все мається на увазі особа, яка притягається до відповідальності, проте у процесі може брати участь й інший громадянин, безпосередньо заінтересований у справедливому вирішенні справи, - потерпілий. Згідно зі ст. 269 КУпАП, потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням завдано моральної, фізичної чи майнової шкоди. Якщо у протоколі про правопорушення зазначений потерпілий, то з моменту складання протоколу ця особа набуває процесуальних прав, передбачених у цій статті. Як і особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий має право ознайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, заявляти клопотання про витребування доказів, призначення експертизи, а також подавати скаргу.

Оскарження дій органів і посадових осіб щодо притягнення до відповідальності є важливим інститутом реалізації права на захист. Воно регламентоване низкою статей КУпАП (7, 267, 268, 281, 283, 287-289, 291-293 та ін.).

Право на оскарження будь-яких дій і рішень у справі про проступок проти громадського порядку – одна з найважливіших гарантій захисту прав особи, як тієї, що притягається до відповідальності, так і потерпілого. Це дієвий засіб забезпечення законності та підстава для перевірки обґрунтованості прийнятих по справі рішень і, нарешті, постанови. Оскарження реально сприяє найшвидшому виправленню допущених помилок, виявленню недоліків у роботі органів, які розглядають справи про проступки. КУпАП не встановлено ніяких вимог щодо форм скарг. Закон України "Про звернення громадян" від 12 жовтня 1996 р.¹ також не містить норм, що регламентують цей вид скарг. Ця обставина є однією з гарантій свободи оскарження рішень і дій у справі про проступки проти громадського порядку.

Суб'єктами оскарження є: а) особа, що притягається до відповідальності за проступок проти громадського порядку; б) потерпілий, якщо він існує; в) їхні законні представники; г) адвокат.

Отже, принципами, на яких ґрунтується провадження по справах про проступки проти громадського порядку, є: принцип законності; принцип охорони інтересів держави і особи; принцип публічності (офіційності); принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; принцип гласності; принцип сполучення диспози-

¹ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. - № 47. - Ст. 256 (із змінами та доповненнями).

тивності і імперативності; принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип оперативності та економічності; принцип провадження процесу національною мовою; принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; принцип права на захист.

Однією з найважливіших основ права на захист є презумпція добросовісності громадянина та її юридичний варіант – презумпція невинуватості. Вона полягає у тому, що особа, яка притягується до відповідальності за проступок проти громадського порядку, вважається невинною доти, доки інше не буде доведено і зафіксовано у встановленому законом порядку. Звідси випливає також, що обов'язок доказування покладено на обвинувача. Притягнутий до відповідальності за проступок проти громадського порядку не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоч і має на це право. З презумпції невинуватості випливає і таке важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, яка притягується до відповідальності.

Використана література:

1. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2008. – 416 с.

2. Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права / Д. Бортняк // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 10. – С. 179-189.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

4. Кітоторов М. Системність принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення / М. Кітоторов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 17-21.

5. Кулинич Н.В. Поняття і сутність адміністративного провадження в системі адміністративного права / Н.В. Кулинич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/21-1-0-129> – Заголовок з екрану.

6. Про мови в Українській РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 28.10.1989 / Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1989. – Додаток до № 45, ст. 631. (із змінами та доповненнями).

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / За заг. ред. А.С. Васильєва, О.І. Миколенка. – Х.: ТОВ "Одіссей", 2010. – 1024 с.

8. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. – № 47. – Ст. 256 (із змінами та доповненнями).