



*Сергій КОНСТАНТИНОВ,
доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

ПРИНЦИПИ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ключові слова: принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження за скаргами.

Реалізація громадянами права на адміністративне оскарження має дуже важливе значення для сфери їх особистих інтересів і багато в чому залежить від дотримання певних принципів, закріплених у Конституції України, чинному національному законодавстві і, зокрема, в Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Проте перш ніж розглядати сутність принципів такого оскарження, варто звернутись до юридичної природи правової категорії «принцип», оскільки в сучасній юридичній літературі існує багато різних дефініцій цього поняття.

Питання щодо принципів адміністративного оскарження в своїй праці досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, П.Т. Василенков, С.В. Ващенко, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, А.П. Ключніченко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаків, А.Т. Комзюк, В.Д. Лук'янець В.С. Стефанюк, М.М. Тищенко, Ю.М.Шемшученко, О.М. Якуба та ін. Разом із тим окремі аспекти цієї проблеми недостатньо аргументовані та охарактеризовані правовою наукою і потребують додаткового аналізу й розгляду з урахуванням сучасного стану законодавчого регулювання. Тож питання щодо принципів адміністративного оскарження на сьогоднішній день залишаються актуальними.

Метою даної статті є чітке визначення системи принципів, на основі яких здійснюється провадження у справах про адміністративні право-

порушення, в тому числі і за скаргами на постанови у цих справах.

Принцип (лат. Principium – основа, начало) означає:

- 1) базове пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь;
- 2) внутрішнє переконання, погляд на речі, які зумовлюють норми поведінки;
- 3) основа якого-небудь пристрою, приладу [1, 762].

Водночас учені-юристи одностайні у розумінні поняття «принцип», визнаючи його важливу роль у врегулюванні, в тому числі й адміністративно-процесуальних правовідносин, до сфери яких належить і адміністративне оскарження. Суттєві розбіжності розуміння принципів відсутні, принцип – своєрідний промінь прожектора, який висвітлює певну площину. Можна перебувати з одного боку цього променя, з іншого, зсередини, але не виходити за його межі [2, 204].

Зокрема, А.М. Колодій вважає, що принципи права – це такі ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із суттю права й становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю та загальною значущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують та надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше

від інших розкривають місце права у суспільному житті і його розвитку. Саме принципи права є критерієм законності й правомірності дій громадян та посадових осіб, адміністративного апарату й органів юстиції, і за певних умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [3, 27].

Таким чином, принципи як правова категорія становлять основу адміністративного оскарження, в тому числі й постанов у справах про адміністративні правопорушення, яким притаманні наступні ознаки:

- відіграють визначальну роль у формуванні змісту та основних напрямів адміністративного оскарження;

- виражають закономірності здійснення такого оскарження;

- містять вимоги, які мають бути враховані громадянами й посадовими особами органів внутрішніх справ (ОВС) під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення;

- принципи комплексно застосовуються у правозастосовчій практиці ОВС, між собою взаємопов'язані та взаємообумовлені;

- принципи є об'єктивними категоріями, вони не залежать від волевиявлення і побажань громадян та посадових осіб ОВС і ґрунтуються лише на діалектичних законах розвитку.

Отже, виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що *принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення* – це закріплені у Конституції України, законодавчих актах, зокрема Кодексі України про адміністративні правопорушення керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного оскарження, які в імперативній формі регламентують поведінку громадян і посадових осіб ОВС та у загальній формі визначають процедуру адміністративного оскарження.

Основоположними не лише для адміністративного оскарження, а й для провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому, безумовно, є так звані загальноправові принципи, дотримання яких під час подачі та розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення виключає можливість порушення закріплених чинним законодавством України природних і соціальних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

У теорії права до загальноправових принципів традиційно відносять свободу, справедли-

вість, рівність, гуманізм, демократизм, верховенство права та законність.

Свобода як принцип оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення означає можливість його учасників обирати із передбаченого законодавством переліку певний вид дозволеної поведінки. Такий принцип досить наочно відтворений, наприклад, у ст. 288 КУпА України [4], відповідно до якої постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у вищестоящий орган (вищестоящий посадовий особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд. Згідно з цією ж статтею постанову про одночасне накладення основного та додаткового адміністративного стягнень може бути оскаржено за вибором особи, стосовно якої її винесено в порядку встановленого для оскарження основного або додаткового стягнення. Досить важливо при цьому, що поведінка особи, яка подає скаргу, користується лише обсягом свободи, визначеним нормами адміністративно-процесуального права.

Зміст принципу *справедливості*, як зазначається в юридичній літературі, полягає в тому, що право завжди виражає та надає таку оцінку, яка відповідає поведінці людини. Іншими словами, дії учасника оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення оцінюються відповідно до критеріїв, сформованих у суспільстві та закріплених у чинному законодавстві [5, 21]. У провадженні за скаргами громадян на постанову у справі про адміністративне правопорушення принцип справедливості означає, що по скарзі має бути постановлене тільки таке рішення, яке повністю відповідає справжнім обставинам самої справи та доказам. Крім того, реалізація принципу справедливості має виключати упереджене ставлення органу (посадової особи), які розглядають скаргу, до окремих учасників спірних правовідносин. Вони можуть виникати під впливом певних суб'єктивних факторів, а саме особистої неприязні, зверхнього ставлення до скаржника, бажання помсти тощо.

На відміну від принципу справедливості принцип *рівності* означає однакову можливість всіх учасників спірних правовідносин реалізувати свої процесуальні інтереси. Так, відповідно до ст. 248 КУпА розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних,

релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших чинників.

Разом із тим рівність учасників такого провадження не означає абсолютну подібність, ідентичність їх процесуальних прав та обов'язків. Тому учасники провадження за скаргами громадян на постанову у справі про адміністративне правопорушення, залишаючись рівними один відносно одного, водночас наділені специфічним обсягом повноважень. Зауважимо, що хоча учасники провадження за скаргами громадян наділені різними правами й обов'язками, але всі вони можуть розпоряджатися ними відповідно до тієї процесуальної мети, з якою і вступили у даний вид провадження.

Принцип *гуманізму* під час провадження за скаргами громадян на постанову у справі про адміністративне правопорушення реалізується шляхом прояву власне з боку органу (посадової особи), що розглядає скаргу, до честі і гідності особи, яка подала скаргу. Порушеннями цього принципу можуть бути, наприклад, відмова з боку органу (посадової особи) уважно і до кінця вислухати пояснення скаржника, небажання взагалі спілкуватися з особою, яка подала скаргу тощо. Проявом гуманізму можна вважати і положення ст. 288 КУпАП, відповідно до якого особа, оскарживши постанову про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Демократизм (від грецьк. *Demos* – народ та *kratos* – влада) як принцип адміністративного оскарження означає можливість громадян, обираючи до Верховної Ради України народних депутатів, впливати на формування національного законодавства з питань реалізації громадянами права на оскарження неправомірних дій та актів органів і посадових осіб.

Верховенство права як принцип адміністративного оскарження дістав своє офіційне закріплення в Конституції України [6], зокрема у ст. 8 якої закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Основний Закон України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Зазначений принцип, коли йдеться про адміністративне оскарження, вимагає, щоб орган (посадова особа) не застосовував положення правового акта, в тому числі й закону, якщо його застосування порушуватиме права, свободи та інтереси особи.

Порушення ж цього принципу обумовлює недійсність постанови по скарзі.

Похідним щодо принципу верховенства права є принцип *законності*, зміст якого закріплено в КУпАП таким чином:

– ніхто не може бути підданий заходам впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом;

– провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності;

– застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом;

– додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Таким чином, законність під час провадження за скаргами на постанову у справі про адміністративне правопорушення одночасно є вимогою до органу (посадової особи), що розглядає скаргу, здійснити усі процесуальні дії, ухвалити рішення у справі відповідно до закону, а також критерієм перевірки дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Усі розглянуті вище загальноправові принципи провадження за скаргами на постанову у справі про адміністративне правопорушення взаємопов'язані між собою, дотримання одного з них гарантує належну реалізацію іншого.

Розглянемо тепер принципи адміністративного оскарження, закріплені в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Зазначені принципи закріплені як в окремих статтях загальної частини, так і у відповідних статтях, що регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такими принципами є: законність, рівність, гласність і відкритість, обов'язковість рішення по скарзі, швидкість та економічність.

Оскільки поняття й суть таких принципів, як законність та рівність, були розглянуті вище, то наразі проаналізуємо принципи: 1) гласності і відкритості; 2) обов'язковості рішення по скарзі; 3) простоти і швидкості розгляду скарги.

Принцип *гласності і відкритості* розгляду скарги (ст. 249, 295 КУпАП) є гарантом доступ-

ності, зрозумілості та певної контрольованості діяльності органів і посадових осіб під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення.

На нашу думку, цей принцип полягає у такому:

- по-перше, особа, яка подала скаргу, та інші особи, заінтересовані в результатах перегляду рішення, не можуть бути обмежені в праві на отримання в органі (посадової особи) як усної, так і письмової інформації про дату, час та місце розгляду скарги, результати розгляду скарги тощо;

- по-друге, особа, яка подала скаргу, має право знайомитися з матеріалами перевірки;

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги;

- бути присутнім при розгляді скарги.

Відповідно до ст. 295 КпАП України копія рішення по скарзі на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. У той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання.

Суть принципу *обов'язковості рішення по скарзі*, закріпленого в статтях 298, 299 КУпАП України, полягає в тому, що постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Отже, обов'язковість рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, свідчить про імперативний характер, що означає, в свою чергу, беззаперечне виконання особами, яким це рішення адресоване, висновків органу (посадової особи) щодо результатів розгляду скарги.

Однак було б помилковим вважати, що принцип обов'язковості рішень, прийнятих за результатами розгляду скарги, стосується лише осіб, які беруть участь у розгляді та вирішенні порушених у скарзі питань. Певним чином цей принцип має бути врахований і органами (посадовими особами). Так, рішення по скарзі, прийняте вищестоящим органом (посадовою особою), є обов'язковим для нижчестоящих органів (посадових осіб). Відповідно до ч. 1 ст. 296 КпАП України скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою обов'язкове повернення стягнених грошових сум, оплати вилучених і конфіскованих

предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних з цією постановою.

Реалізація принципу *простоти і швидкості розгляду скарги* зумовлена оперативністю управлінської діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду адміністративних справ, з одного боку, створює перешкоду для прояву тяганини, а з другого – дає змогу впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові межі [7, 31]. Так, відповідно до ст. 292 КпАП України скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядаються правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк із дня їх надходження.

За загальним правилом провадження за скаргами громадян на постанову у справі про адміністративне правопорушення не пов'язане з великою кількістю учасників такого процесу, воно не обтяжливе для його учасників, не захаращено деталями, здійснюється максимально швидко і оперативно [8, 86–87]. Здійснення провадження за скаргами громадян на постанову у справі про адміністративне правопорушення є менш обтяжливим для держави, ніж здійснення провадження у зв'язку з оскарженням рішень в межах кримінального й цивільного процесів.

Отже, підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що призначення принципів оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення полягає у тому, щоб задекларувати, проголосити, визначити, як саме слід та можна чинити провадження за скаргами громадян, вони закріплюють єдино правильний і дозволений варіант поведінки суб'єктів такого провадження. Відхилення від встановленого у законодавстві правила поведінки, вихід за межі дозволеного діапазону дій означає порушення норм права, нехтування законом, невизнання його приписів.

Правовий наслідок порушення чи недотримання принципів оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення лише один – недійсність, незаконність, безпідставність, необґрунтованість процесуальних дій та рішень, вчинених та постановлених під час вирішення питань, викладених у скаргах громадян.

У КпАП України має бути чітко визначена система принципів, на основі яких здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі і за скаргами на постанову у цих справах. Закріплення у КпАП принципів провадження у справах про адміністративні

правопорушення в окремій статті було б досить зручною та прогресивною формою їх вираження, сприяло б зміцненню законності під час розгляду скарг, виступало б додатковою гарантією дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян. Хотілося б звернути увагу на те, що у законотворчій діяльності нашої держави така практика вже склалась. Так, наприклад, у ст. 7 КАС України [9] визначено систему принципів здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Поділяючи думку В.Б. Авер'янова, необхідно вказати, що нині потрібен принципово новий погляд на визначення системи принципів проваджен-

ня у справах про адміністративні правопорушення, насамперед тих, які забезпечують захист прав громадян та інших суб'єктів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності. У зв'язку із цим прийняттю нового Кодексу України про адміністративні проступки повинна передувати розробка науково обґрунтованих і чітко сформульованих положень, спрямованих на захист громадян та юридичних осіб від необґрунтованого притягнення до адміністративної відповідальності. Усі ці принципи мають бути «робочими», тобто такими, порушення яких тягне незаконність постанови з усіма її наслідками [10, 618].

Список використаних джерел:

1. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних сполучень / [уклад. Пустовіт Л.О. та ін.]. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с.
2. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної основи правової держави: моногр. / Кравченко Ю.Ф. – Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2003. – 406 с.
3. Колодій А.М. Принципи права України: моногр. / Колодій А.М. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Бабаєв В.К. Теория советского права: учеб. пособ. / Бабаєв В.К. – Горький, 1990. – 201 с.
6. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
7. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підруч. для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
8. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. / С.В. Ващенко, В.Г. Поліщук. – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2001. – 142 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.
10. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

Сергій КОНСТАНТИНОВ

ПРИНЦИПИ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Резюме

Розглянуто питання, пов'язані із чітким визначенням системи принципів, на основі яких здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі і за скаргами на постанови у цих справах.

Сергей КОНСТАНТИНОВ

ПРИНЦИПЫ ОБЖАЛОВАНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Резюме

Рассмотрены вопросы, связанные с четким определением системы принципов, на основе которых осуществляется производство по делам об административных правонарушениях, в том числе и по жалобам на постановления по этим делам.

Sergiy KONSTANTINOV

APPEAL PRINCIPLES IN ADMINISTRATIVE CASES

Summary

The issues of exact determination of the structure of administrative procedure principles including complaints on court decisions in such cases are examined in the article.