

Колпаков Валерій Костянтинович -

доктор юридичних наук, професор,
завідуючий кафедрою конституційного і
адміністративного права Юридичного інституту
Національного авіаційного університету

Поняття і принципи адміністративно-деліктного провадження

Розкрито поняття адміністративно-деліктного провадження. Визначені його завдання. Проаналізовано стан правового регулювання. Подана характеристика видів адміністративно-деліктного провадження. Висвітлені принципи адміністративно-деліктного провадження. Подана характеристика їх змісту.

Ключові слова : адміністративне правопорушення, адміністративний делікт, проступок, процес, кодекс, законодавство, право, протокол, принцип.

Раскрыто понятие административно-деликтного производства. Определены его задачи. Проанализировано состояние правового регулирования. Дана характеристика видов административно-деликтного производства. Освещены принципы административно-деликтного производства. Дана характеристика их содержания.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный деликт, проступок, процесс, кодекс, законодательство, право, протокол, принцип

Disclosed the concept of administrative tort production. Defined its task. The state regulation. The characteristic of the types of administrative tort production. Highlight the principles of administrative and tort production. The characteristics of the content.

Keywords: an administrative offense, an administrative delict, misconduct, process, code, legislation, law, protocol, the principle

Постановка проблеми полягає в необхідності визначення поняття та принципів адміністративно-деліктного провадження на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні часи над зазначеною проблематикою у тій або іншій мірі працювали такі вчені як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. Л. Бородін, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, С. О. Мосьондз, М. М. Тищенко, В. П. Перепелюк та інші. Аналіз робіт названих авторів показує, що вони, зазвичай, концентрували свою увагу на пошуку відповіді на питання про місце та роль адміністративно-деліктного процесу в системі адміністративного права України.

Невирішені раніше проблеми. Відзначимо, що подібні підходи до розв'язання названої проблематики, у цілому, є доречними. Проте, у той же час, питання з'ясування змісту та принципів адміністративно-деліктного провадження залишаються поза увагою вчених-

адміністративістів.

Виклад основного матеріалу. Провадження в справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктне провадження) – це процесуальна діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства.

Адміністративно-процесуальну діяльність, здійснену у межах конкретної адміністративної справи, прийнято називати провадженням у адміністративній справі або адміністративним провадженням [1, с. 197].

Його завданням є: а) своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; б) вирішення її відповідно до чинного законодавства; в) забезпечення виконання винесеної постанови; г) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; д) виховання громадян у дусі додержання законів.

Зазначене провадження врегульовано юридичними нормами, які сконцентровані в розділах IV та V КУпАП (глави 18 — 33). Тут визначені: завдання провадження (ст. 245); обставини, що виключають провадження (ст. 247); такі принципи, як рівність перед законом (ст. 249); законність, змагальність тощо; види доказів (ст. 251); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (статті 254—257), постанови у справі (статті 283—286) тощо; заходи забезпечення провадження (ст. 260 — адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів); права учасників провадження (статті 268—275); строки і порядок розгляду справ (статті 277—279); оскарження і опротестування постанов у справі (статті 287—297); виконання постанови (глави 25—33, статті 298—330).

Усе це певною мірою зближує адміністративно-деліктне провадження з кримінальним процесом. Проте йому невластива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи. Можливі випадки, коли протокол про проступок не складається.

Строки розгляду справ про адміністративні проступки короткі: 15, 7, 5, 3, 1 доба (ст. 277). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні проступки здебільшого легко встановлюються і, як правило, не потребують багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами.

Аналіз чинного законодавства України про адміністративні проступки дає змогу виділити два види адміністративно-деліктних проваджень: звичайне та спрощене.

Звичайне провадження здійснюється у більшості справ і детально регламентовано. Найважливіша його особливість полягає у необхідності скласти протокол про проступок.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості проступків, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Воно характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. На відміну від звичайного провадження, тут протокол не складається, а рішення про накладення стягнення (штраф або попередження) приймає посадова особа, що виявила правопорушення.

До адміністративних правопорушень, провадження за якими здійснюється у спрощеній формі, належать: порушення правил пожежної безпеки у лісах (ст. 77) у випадках накладення штрафу інженерами відділів охорони і захисту лісу, льотчиками-спостерігачами баз авіаційного захисту лісу, лісничими та іншими особами, які зазначені у п. 3 ст. 241; порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних правил (ст. 107) у випадках накладення штрафу державною ветеринарною інспекцією; викидання сміття та інших предметів з вікон та дверей вагонів, перехід через залізничні колії у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109); пошкодження внутрішнього обладнання вагонів, скла в пасажирських поїздах, куріння у вагонах приміських поїздів, куріння у невстановлених місцях у поїздах місцевого та далекого прямування, а також у метрополітені (ст. 110); пошкодження внутрішнього обладнання морських суден і куріння у невстановлених місцях цих суден (ст. 115); управління річковими або маломірними суднами, не зареєстрованими у встановленому порядку або такими, що не пройшли технічного огляду; перевищення водіями цих суден швидкості руху, стоянка в заборонених місцях, недодержання вимог навігаційних знаків, порушення правил маневрування, подачі звукових сигналів, несення бортових вогнів і знаків (частини 1, 3 і 5 ст. 116); викидання за борт річкового або маломірного судна сміття або інших предметів (ст. 116-2); порушення правил безпеки під час висадки і посадки пасажирів на річкових і маломірних суднах, куріння у невстановлених місцях на річкових суднах (частини 1 і 3 ст. 117) тощо.

Особливу роль у функціонуванні адміністративно-деліктного процесу як правової діяльності відіграють принципи його здійснення. Вона зумовлена тим, що принципам притаманна властивість абстрактного відображення соціальної дійсності [2, с. 110 – 111], повнота цього відображення [3, с. 5] і високий ступень узагальненості [4, с. 31].

Принципами, на яких ґрунтується адміністративно-деліктний процес є: 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 сполучення диспозитивності і імперативності; 7) принцип рівності учасників процесу перед законом; 8) принцип оперативності та економічності; 9) принцип провадження процесу національною мовою; 10) принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист.

Принцип законності закріплюється у статті 7 КУпАП “Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення”. Вона визначає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом, а провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності.

Гарантується додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення: а) систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб; б) прокурорським наглядом; в) правом оскарження; г) іншими встановленими законом способами.

Цей принцип виражає адміністративно-деліктний процес як суто юридичну діяльність, що здійснюється тільки на основі спеціальних процесуальних норм. Так, повноваження органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, містяться в КУпАП, а його ст. 222 визначає, зокрема, категорії справ, підвідомчі органам внутрішніх справ (міліції), ст. 214 розмежує компетенцію органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, тощо.

Принцип охорони інтересів держави і особи вказує на 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, закладів.

Громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами адвоката. З цього приводу стаття 271 КУпАП зазначає, що у розгляді справи про адміністративне правопорушення можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права,

який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави і особи безпосередньо відображається на ефективності адміністративно-деліктного процесу і є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, що розглядає і вирішує адміністративну справу. До їх завдань входить також обов'язок стежити за належним використанням сторонами своїх прав, щоб це не зашкодило інтересам держави й учасників процесу.

Принцип публічності (офіційності) полягає, по-перше, в тому, що провадження в справах про адміністративні проступки об'єктивують один з публічних (офіційних) видів відповідальності. Ознаками її публічності є: міри адміністративної відповідальності встановлюються державою; ініціатива щодо порушення справи належить представникам публічної влади; усі стадії провадження (включаючи розгляд справ, застосування і виконання стягнень) носять публічний характер.

По-друге, у державному (офіційному) забезпеченні адміністративно-деліктного процесу. Провадження здійснюється від імені держави та суб'єктами, що державою уповноважені. Розгляд конкретних справ, збирання необхідних доказів і матеріалів є обов'язком державних органів та їх посадових осіб. Усе це здійснюється за рахунок держави. Відсутня також будь-яка плата з боку громадян за участь у процесі, оформлення матеріалів, прийняття рішення. У такий спосіб забезпечується доступність адміністративно-деліктного процесу для громадян.

Принцип самостійності та 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 установлених

повноважень і без посилання на оцінки обставин справи не визначеними на законних підставах суб'єктами.

Вирішувати справи, що входять до кола повноважень органу або посадової особи, є їх обов'язком. Державний орган не може ухилитися від її розгляду і вирішення, перекласти на будь-кого свої обов'язки. Цей принцип знайшов своє закріплення у статті 217 “Повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення” КУпАП, яка визначає, що ті чи інші справи можуть розглядати тільки визначені законом посадові особи і в межах своїх повноважень.

Принцип гласності передбачає можливість для учасників процесу безпосередньо знайомитися 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, час розгляду справи. Суб'єкт розгляду і прийняття рішення по справі не мають права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про адміністративні правопорушення. Згідно зі ст. 249 “Відкритий розгляд справ про адміністративні правопорушення” КУпАП справа може розглядатися за місцем роботи або проживання правопорушника.

Принцип сполучення диспозитивності й імперативності. В адміністративно-деліктному процесі дії його суб'єктів регламентуються за принципом сполучення диспозитивності (права діяти на свій розсуд) та імперативності (імперативність – відсутність права діяти на свій розсуд). Відповідно до нього, кожний з них має як можливість розпорядитися певними процесуальними правами на свій розсуд, так і обов'язок діяти у рамках, установлених законом. Найбільш високий рівень диспозитивності і низький імперативності встановлений для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Найбільш високий рівень імперативності та низький диспозитивності – для суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Так, за диспозитивним варіантом законодавець визначає для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, право знайомитися з

матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися юридичною допомогою, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, оскаржити постанову по справі. За імперативним – визначена обов'язковість бути присутнім при розгляді справ про адміністративні проступки, передбачені частиною першою статті 44, статтями 51, 146, 160, 160-2, 173, частиною третьою статті 178, статтями 185, 185-1, частиною першою статті 185-3, статтями 185-7 і 187 КУпАП.

Принцип рівності учасників процесу перед законом є відображенням в адміністративно-деліктному процесі конституційного положення про рівність усіх громадян України. В сфері адміністративно-деліктного процесуального законодавства цей принцип реалізовано введенням у КУпАП статті 248 “Розгляд справи на засадах рівності громадян”. Вона визначає, що всі громадяни рівні перед законом незалежно від походження, соціального та 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 й економічності адміністративно-деліктного процесу забезпечується: а) встановленням строків вирішення справ з урахуванням складнощів конкретних проваджень; б) уведенням спрощених проваджень (накладення стягнення на місці вчинення проступку без складання протоколу), що забезпечує економію коштів і часу.

Так, стаття 277 КУпАП встановлює 5 різних строків щодо розгляду справ про проступки: а) 15 діб — загальний; б) протягом доби розглядаються справи передбачені статтею 42-2, частиною першою статті 44, 44-1, 106-1, 106-2, статтею 162, 173, 173-1, 173-2, 178, 185 і частиною першою статті 185-3, статтями 185-7, 185-10, 188-22, 203 - 206-1; в) у триденний строк розглядаються справи передбачені статтями 146, 160, 160-2, 185-1, 212-7 - 212-20; г) у п'ятиденний строк розглядаються справи передбачені статтями 46-1, 51 і 176; д) у семиденний строк розглядаються справи

передбачені статтями 101-103. У п'ятиденний строк (з моменту надходження протоколу) розглядаються судами справи про корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією

Принцип адміністративно-деліктного національною мовою провадження процесу зумовлений багатонаціональним складом населення України і закріплений законодавчо. У ст. 3 Закону “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 населення.

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.

Стаття 19 безпосередньо присвячена використанню мови в адміністративно-деліктному провадженні і має назву “Мова провадження у справах про адміністративні правопорушення”. Вона встановлює, що провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється українською мовою, а у випадках, коли особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, якою здійснюється адміністративне провадження, то вона може виступати рідною мовою і користуватися допомогою перекладача.

Принцип установлення 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 адміністративні проступки – основне завдання адміністративного провадження. Цей принцип зобов'язує посадових осіб, що розслідують і розглядають справи, досліджувати всі обставини та їх взаємозв'язки у тому вигляді, в якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити однобічний, упереджений підхід до вибору рішення. Коментар до ст. 251 “Докази” КУпАП

підкреслює, що одним з найважливіших завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення є повне, об'єктивне з'ясування обставин цієї справи, що дозволяє відшукати істину у справі. Додержання цього принципу виключає прояви суб'єктивізму, забезпечує прийняття справедливого рішення.

Принцип права на захист реалізується наданням особі, яка притягається до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї невинності або наведення обставин, що пом'якшують її вину. Названа особа користується широкими правами на всіх стадіях провадження. Згідно зі ст. 268 КУпАП особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, може знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, 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, — потерпий. Згідно зі ст. 269 КУпАП, потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням завдано моральної, фізичної чи майнової шкоди. Якщо у протоколі про адміністративне правопорушення вказаний потерпий, то з моменту складання протоколу ця особа набуває процесуальних прав, передбачених у цій статті. Як і особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпий має право знайомитися 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 адміністративної 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 адміністративне правопорушення — одна з найважливіших гарантій захисту прав особи, як тієї, що притягається до адміністративної

відповідальності, так і потерпілого. Це дієвий засіб забезпечення законності та підстава для перевірки обґрунтованості прийнятих по справі рішень і, нарешті, постанови. КУпАП не встановлено ніяких вимог до форм скарг. Закон України “Про звернення громадян” від 12 жовтня 1996 р. також не містить норм, що регламентують цей вид скарг. Ця обставина є однією з гарантій свободи оскарження рішень і дій у справі про адміністративне правопорушення.

Суб'єктами оскарження є: а) особа, що притягається до адміністративної відповідальності; б) потерпілий, якщо він є; в) їх законні представники; г) адвокат.

Одна з найважливіших основ права на захист – презумпція добросовісності громадянина та її юридичний варіант – презумпція невинуватості.

Вона полягає у тому, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, доки інше не буде доведено і зафіксовано у встановленому законом порядку. Звідси випливає також, що обов'язок доказування покладено на обвинувача.

Притягнений до відповідальності 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 притягається до відповідальності. Воно належить до випадків, коли сумніви не були усунені у ході вирішення справи. Ця обставина є однією з підстав винесення виправдальних постанов.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
2. Волошин Ю. О. Принцип // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К.: Видавництво "Українська енциклопедія" імені М.П. Бажана, 2003. – Т. 5. – С. 110 – 111.
3. Коломоєць Т. О. Принципи адміністративного права: монографія / Т. О. Коломоєць, П. О. Баранчик. – Запоріжжя : Сору Арт, 2012. – 203 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний процес : Навчальний посібник / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Х. : "Харків юридичний", 2012. – 228 с.