

**КОМИССАРОВ С. А.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правознавства  
(Северодонецький інститут  
ПраТ «ВНЗ «Міжрегіональна  
Академія управління персоналом»))

УДК 342.95 (477)

### **ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ: ОСОБЛИВОСТІ В УМОВАХ АНТИТЕРОРЕСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

У статті досліджено теоретичні й практичні питання принципів (засад) провадження в справах про проступки проти публічного порядку, а саме, приділено увагу принципам провадження в сучасних умовах. Розкриваються поняття, ознаки принципів провадження в справах про проступки проти публічного порядку в особливих умовах проведення антитерористичної операції, а також практика їх застосування. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері проваджень у справах про адміністративні проступки.

**Ключові слова:** *принципи (засади), адміністративне провадження, адміністративний процес, вчинення проступків, провадження, публічний порядок.*

В статье исследованы теоретические и практические вопросы основ производства по делам о проступках против публичного порядка, а именно, обращено внимание на принципы производства в современных условиях. Раскрываются понятие, признаки принципов производства по делам о проступках против публичного порядка в особых условиях проведения антитеррористической операции, а также практика их применения. Сформулированы рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере производств по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** *принципы (основы), административное производство, административный процесс, совершение проступков, производство, публичный порядок.*

The article explores theoretical and practical issues of the basics of production in cases of misconduct against public policy, namely, attention is drawn to the principles of production in modern conditions. The concept, signs of the principles of production in cases of misconduct against the public order in special conditions of the antiterrorist operation, as well as the practice of their application, are disclosed. Recommendations are formulated to improve legislation in the sphere of production in cases of administrative offenses.

**Key words:** *principles (principles), administrative proceedings, administrative proceedings, misdemeanors, proceedings, public order.*

**Вступ.** Аналіз змісту окремих положень українського законодавства, якими регламентовано засади провадження в справах про адміністративні проступки проти публічного порядку, свідчить, що в умовах реформування української держави по-новому постає питання прав і свобод людини й громадянина та їхніх законних інтересів, європейських принципів



функціонування публічної адміністрації тощо. Не є винятком і питання засадничих підходів щодо провадження в справах про проступки проти публічного порядку.

В юридичній літературі склалася неоднозначна думка стосовно переліку принципів провадження в справах про проступки. Оскільки, за чинним законодавством, проступки проти публічного порядку належать до категорії проступків, розгляд цього питання є актуальним і своєчасним. Варто підтримати позицію Д. Бортняк щодо характеристики провадження в справах про проступки публічного порядку, яке повинне 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 з якою особа, яка притягується до відповідальності, вважається невинною доти, доки протилежне не буде доведено та зафіксовано встановленим законом порядком [1, с. 180].

У процесі розбудови та реформування українського суспільства в умовах незалежності держави важливе місце посідає адміністративно-правова реформа, проведення якої є життєво необхідним внаслідок змін в економічному, соціальному та політичному житті країни. Окрім реформаторських процесів, актуальною є політична ситуація в українському суспільстві, проведення антитерористичної операції (далі – АТО).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам засад (принципів) провадження в справах про вчинення проступків проти публічного порядку присвятили свої праці вітчизняні та закордонні вчені та практики, серед них: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, В. Галуцько, П. Діхтієвський, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Н. Нижник, В. Курило, С. Петков, Ю. Шемшученко та ін. Однак дослідження цього питання не можна вважати завершеним.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз юридичної природи адміністративних засад провадження у справах про вчинення проступків проти публічного порядку, а також визначення науково доречних рекомендацій.

**Результати дослідження.** Особливої актуальності в сучасних умовах набуває вирішення проблеми боротьби з адміністративними проступками, що посягають на публічний порядок, які, з одного боку, дуже близькі до низки злочинних діянь, а з іншого боку, характеризуються латентністю, що, як уявляється, вказує на особливий їх статус щодо вироблення системи з їх подолання.

Основним нормативно-правовим документом у сфері забезпечення публічного порядку є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2]. Окрім позитивних чинників, наявні й дискусійні питання серед правників різних галузей права. Не є винятком і представники адміністративного права.

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення публічного порядку, важливо вказати на те, що стану суспільства, який має відповідати європейським стандартам, можна досягти завдяки взаємозалежним групам складових елементів, які вивчаються в руслі нашого дослідження.

Керуючись ст. 92 Основного закону України, засади побудови публічного управління визначаються виключно законами держави [3]. Звертаючись до сутності терміна «засади» (принципи) у застосуванні вітчизняною наукою в порівняльному розумінні із закордонними поглядами, можемо виділити низку спільних рис. Енциклопедичні джерела тлумачать термін «засади» як «основи», «підстави», «головні положення», «принципи», «правила поведінки». Цілком логічно продовжити такий синонімічний ряд поняттями «підрунтя», «вихідні ідеї», «вихідні початки» тощо.

Зауважимо, що в європейських країнах категорією «принцип», яка походить від латинського *princeps* – лідер, імператор, послуговуються із часів Середньовіччя,

У науковій і навчальній літературі принципом називають загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасників, а також вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сукупність прав і впливають з ідей справедливості й свободи, визначають загальну справедливість і найістотніші риси чинної правової системи [4, с. 65]. У довідниковій



літературі поняття трактується як основне вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки, наукової системи, політичного устрою тощо [5].

Наукові розроблення послуговуються загальноприйнятими поглядами про юридичну природу досліджуваної категорії, зокрема і філософськими уявленнями про принцип як основоположне першоджерело, основне положення, вихідний пункт, передумову теорії, концепції, керівної ідеї, основного правила поведінки. Серед сучасних розроблень можемо виокремити вживання терміна в загальному (вузькому) і в спеціальному (широкому) значенні. У науковій літературі принципи адміністративного права поділяються на засадничі та процедурні, зовнішні та внутрішні тощо.

На межі ХХІ ст. розпочався новий етап у доктрині адміністративного права. У сучасній адміністративній науці пропонується виділяти загальні принципи, які б були еквівалентні основоположним принципам, закріпленими в Основному законі України. Варто погодитися з думкою А. Пухтецької, що це нівелює власні принципи адміністративного права [6, с. 6].

А. Школик вважає, що в українській літературі принципи адміністративного права розуміють як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають законність його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [7, с. 34]. Варто зважати на непростий період розвитку українського суспільства, коли до проблем політичного, економічного, соціального, криміногенного характеру долучаються і проблеми, пов'язані із проведенням в державі АТО.

Наведені вище погляди дозволяють надати перелік принципів провадження в справах про проступки проти публічного порядку: принцип законності; принцип охорони інтересів держави й особи; принцип публічності (офіційності); принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; принцип гласності; принцип поєднання диспозитивності й імперативності; принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип оперативності й економічності; принцип провадження процесу національною мовою; принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; принцип права на захист [8, с. 103].

Принцип законності закріплюється в ст. 7 КУпАП «Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення» [2]. Зі змісту цієї статті можна зробити висновок, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з учиненням проступку проти публічного порядку інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом, а провадження у справах про такий проступок має здійснюватися на основі суворого додержання законності. Додержання вимог закону під час застосування заходів впливу за вчинення проступків гарантується: систематичним контролем із боку вищих органів і посадових осіб; прокурорським наглядом; правом оскарження; іншими встановленими законом способами [9, с. 224].

Цей принцип характеризує таке провадження як суто юридичну діяльність, що здійснюється тільки на основі спеціальних процедурних норм. Так, повноваження органів і посадових осіб, які розглядають справи про проступки, що посягають на публічний порядок і публічну безпеку, містяться в КУпАП, ст. 222 якого визначає категорії справ, підвідомчі правоохоронним органам, а ст. 214 розмежовує компетенцію органів, що уповноважені розглядати справи про проступки тощо [2].

Принцип охорони інтересів держави й особи свідчить про демократизм проваджень у справах про проступки проти публічного порядку. Органи, що розглядають індивідуальні справи і ухвалюють за ними рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, публічного порядку, прав і свобод особи, інтересів підприємств, організацій, закладів [10, с. 18]. Натомість для забезпечення охорони інтересів особи громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами сторонніх осіб. У ст. 271 КУпАП зазначено, що в розгляді справи про проступки проти публічного порядку можуть брати участь адвокат або 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 їх запросила, від її імені



подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України [2].

Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави й особи безпосередньо відображається на ефективності правоохоронної діяльності і є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, що розглядає і вирішує справу про проступок проти публічного порядку. До їхніх завдань належить також обов'язок стежити за належним використанням сторонами своїх прав, щоб це не зашкодило інтересам держави й учасникам провадження [9, с. 225].

Принцип публічності (офіційності) полягає, по-перше, у тому, що провадження в справах про проступки, що посягають на публічний порядок, регламентує один із публічних (офіційних) видів відповідальності. Про її публічність свідчать такі ознаки: а) міри відповідальності встановлюються державою; б) ініціатива щодо порушення справи належить представникам публічної влади; в) усі стадії провадження (серед яких розгляд справ, застосування і виконання стягнень) мають публічний характер. По-друге, принцип публічності полягає в 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'язками державних органів та їх посадових осіб. Усе це здійснюється коштом держави. Відсутня також будь-яка плата з боку громадян за участь у провадженні, оформлення матеріалів, ухвалення рішення. Так забезпечується доступність до зазначеного провадження для громадян [11].

Принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень полягає в тому, що вони діють: самостійно, тобто не можуть поділити свій обов'язок і відповідальність щодо ухвалення рішення з будь-яким іншим органом (посадовою особою); незалежно, тобто в межах встановлених повноважень і без посилання на оцінки обставин справи не визначеними на законних підставах суб'єктами [9, с. 225].

Вирішувати справи, що належать до кола повноважень органу або посадової особи, є їхнім обов'язком. Державний орган не може ухилитися від розгляду і вирішення справи, перекласти на будь-кого свої обов'язки. Цей принцип закріплений у ст. 217 «Повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення» КУпАП, де визначено, що ті чи інші справи можуть розглядати тільки визначені законом посадові особи і в межах своїх повноважень [2].

Принцип гласності (привселюдності) передбачає можливість для учасників процесу безпосередньо ознайомлюватися з усіма матеріалами щодо справи 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 в їхньому проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про проступки проти публічного порядку [11].

До характеристик даного принципу належать такі: доступ громадськості до інформації, якою володіють публічні службовці, з деякими винятками (державна таємниця); установа (адміністрація) зобов'язана відповісти на запит чи надати необхідну інформацію в «розумно обґрунтований проміжок часу» та в «дієвий і відповідний спосіб» [7, с. 37].

У провадженні в справах про проступки проти публічного порядку дії його суб'єктів регламентуються за принципом сполучення диспозитивності (диспозитивність – право діяти на свій розсуд) й імперативності (імперативність – відсутність права діяти на свій розсуд). Відповідно до нього, кожний із них має як можливість розпорядитися певними процедурними правами за своїм розсудом, так і обов'язок діяти в межах, що встановлені законом. Найвищий рівень диспозитивності і низький рівень імперативності встановлено для особи, яка притягується до відповідальності за проступки проти публічного порядку [9, с. 226].

Принцип рівності учасників процесу перед законом є відображенням 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 раси, кольору шкіри,



політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин [2]. Будь-яких спеціальних органів, які розглядали б справи щодо окремих груп громадян, що різняться за зазначеними ознаками, немає.

Принцип оперативності й економічності забезпечується: встановленням строків вирішення справ з урахуванням труднощів конкретних проваджень; введенням спрощених проваджень (накладення стягнення на місці вчинення проступку без складання протоколу), що забезпечує економію коштів і часу [9, с. 226].

Принцип провадження національною мовою зумовлений багатонаціональним складом населення України і закріплений законодавчо. Так, ст. 11 Закону України «Про засади державної мовної політики» присвячена питанню визначення мови роботи, діловодства і документації органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а ст. 14 цього Закону – мові судочинства. Положеннями цього Закону визначено таке:

- основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади й органів місцевого самоврядування є державна мова;
- судочинство в Україні в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах здійснюється державною мовою;
- сторони, які беруть участь у справі, подають до суду письмові процесуальні документи і докази, викладені державною мовою;
- особам, що беруть участь у розгляді справи в суді, забезпечується право вчиняти усні процесуальні дії (робити заяви, давати показання і пояснення, заявляти клопотання і скарги, ставити запитання тощо) рідною мовою або іншою мовою, якою вони володіють, користуючись послугами перекладача у встановленому процесуальним законодавством порядку [12].

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 в справах про проступки – основне завдання провадження. У новелі науково-практичного коментаря до ст. 251 «Докази» КУпАП підкреслено, що доказами в справі можуть бути тільки ті відомості про факти, які були отримані без порушень вимог закону [13, с. 859].

Принцип права на захист реалізується наданням особі, яка притягується до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї невинності або наведення обставин, що пом'якшують її вину. Названа особа має широкі права 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, оскаржувати постанови, а в разі розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката тощо [2].

Дотримання зазначених принципів має слугувати правам і свободам людини й громадянина, а саме: доступності до адміністративного провадження; праву приватних осіб «бути почутим» (на подачу доказів у справі, на отримання обґрунтованої відповіді); праву приватних осіб на представництво та правову допомогу у відносинах з адміністрацією; часовим обмеженням розгляду адміністративних справ; обов'язку публічної установи повідомити про ухвалення та зміст адміністративного акта та способи його оскарження.

Зазначений перелік принципів не є вичерпним, адже стосується лише зовнішніх відносин, які складаються між приватними особами та публічними інституціями, меншою мірою законодавство звертає увагу на регулювання внутрішньої організації функціонування публічних інституцій.

**Висновки.** Адміністративне законодавство у сфері провадження в справах про проступки проти публічного порядку, як і адміністративно-процесуальне законодавство України, перебуває на етапі становлення та розвитку за його реформування, варто активно використовувати принципи, визначені Радою Європи як рекомендації для членів цієї міждержавної організації. Водночас ці й інші доктринальні принципи (толерантність, об'єктив-



ність і неупередженність) мають відповідати умовам сучасного буття українського суспільства та втілюватися в життя службовцями публічних інституцій і громадськістю.

**Список використаних джерел:**

1. Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 10. С. 179–189.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Зайчук О., Оніщенко Н. Теорія держави і права: підручник. К.: Юрінком-Інтер, 2006. С. 65.
5. Сучасний словник іноземних слів / уклад.: О. Скопенко, Т. Цимбалюк. К.: Довіра, 2006. 789 с.
6. Ожегов С. Словарь русского языка. М., 1984. С. 300.
7. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання). К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. С. 6.
8. Школик А. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
9. Манжула А. Принципи провадження по справах про проступки проти громадського. Підприємництво, господарство і право. 2011. № 11. С. 102–109.
10. Кузьменко О., Гуржій Т. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. Кузьменко. К.: Атіка, 2008. 416 с. С. 226.
11. Ктіторов М. Системність принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Право України. 2006. № 5. С. 17–21.
12. Кулинич Н. Поняття і сутність адміністративного провадження в системі адміністративного права. URL: <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/21-1-0-129>.
13. Про засади державної мовної політики: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 23. Ст. 218.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / за заг. ред. А. Васильєва, О. Миколенка. Х.: Одиссей, 2010. 1024 с.

