

Т. М. ДОВГАНЬ

ЗМІСТ І СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розглядається система принципів оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, дається коротка характеристика змісту основних з них.

Ключові слова: *принцип, принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, принципи адміністративного процесу, принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, принципи адміністративного судочинства, принцип верховенства права, принцип законності, принцип виявлення об'єктивної істини, принцип своєчасності (швидкості й економічності), принцип обов'язковості рішення за скаргою.*

Рассматривается система принципов обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, дается краткая характеристика содержания основных из них.

Ключевые слова: *принцип, принципы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, принципы административного процесса, принципы осуществления в делах об административных правонарушениях, принципы административного судопроизводства, принцип верховенства права, принцип законности, принцип выявления объективной истины, принцип своевременности (скорости и экономичности), принцип обязательности решения по жалобе.*

The system of principles of appeal of decisions is examined on businesses about administrative offences, short description of maintenance of basic is given from them.

Key words: *principle, principles of appeal of decisions on businesses about administrative offences, principles of administrative process, principles of realization, in businesses about administrative offences, principles of the administrative legal proceeding, principle of supremacy of right, principle of legality, principle of exposure of objective truth, principle of timeliness (to speed and economy), principle of obligatoriness of decision, on a complaint.*

Ні в науці адміністративного права, ні на законодавчому рівні нині не існує усталеної та єдиної системи принципів оскарження постанов органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у справах про адміністративні правопорушення, що значною мірою ускладнює їх застосування.

У зв'язку з цим, метою даної статті є розгляд системи принципів оскарження постанов органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у справах про адміністративні правопорушення та з'ясування їх змісту.

Питання щодо принципів адміністративного оскарження у своїх працях досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, С. В. Вашенко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Д. Лук'янець, М. М. Тищенко, Ю. М. Шемшученко, О. М. Якуба та ін. Проте це питання на сьогодні залишається актуальним і потребує додаткового аналізу й розгляду з урахуванням сучасного стану правового регулювання.

Принцип (від лат. *principium* – начало, основа) означає:

1) первоначало; те, що лежить в основі певної теорії науки;

2) внутрішнє переконання людини; основне правило поведінки¹.

У науковій літературі відсутні суттєві розбіжності у розумінні принципів; водночас вчені-юристи відзначають їх важливу роль у регулюванні адміністративно-процесуальних правовідносин, до сфери яких належить і адміністративне оскарження. Принципи – це певного роду «згустки» або «стержні», які стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів², проміжна ланка, яка поєднує суспільні здобутки цивілізації з практичною реалізацією норми права. Так, наприклад, М. М. Тищенко вказує, що принципи адміністративного процесу – це вихідні, керівні ідеї, відповідно до яких він здійснюється, які спираються на конституційні принципи діяльності державних органів, їх посадових осіб, відображаючи специфіку процесуальних форм діяльності³.

Щодо принципів оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, то, на думку С. Константінова, це закріплені у Конституції України, законодавчих актах, зокрема Кодексі України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП), 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 оскарження⁴.

На нашу думку, при визначенні поняття та системи принципів оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення насамперед слід врахувати так звані загальноправові принципи, дотримання яких під час подання та розгляду скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення виключає можливість порушення закріплених чинним законодавством України природних і соціальних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина⁵. До цих принципів у теорії права відносять свободу, справедливість, рівність, гуманізм, демократизм, верховенство права та законність.

Також для визначення системи принципів оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення слід розглянути принципи адміністративного процесу, провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративного судочинства у площині процедури адміністративного оскарження і виділити основні з них, які мають визначальне, принципове значення для оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення.

На думку Т. О. Коломоєць, адміністративний процес базується на таких принципах, як: верховенство права, законність, охорона інтересів особи і держави; рівність сторін; національна мова; самостійність органів (посадових осіб) у прийнятті рішень; оперативність та доступність; гласність та відкритість, офіційність (публічність), повнота, об'єктивність та неупередженість, етичність у відносинах, економічність, підконтрольність та відповідальність посадових осіб. Окрім того, під час здійснення адміністративно-процесуальної діяльності публічної адміністрації повинні знаходити своє втілення правова презумпція невинуватості та презумпція правомірності дій та вимог осіб, які звертаються до суб'єктів публічної адміністрації (її ще називають презумпцією правомірності правової позиції громадянина)⁶.

М. М. Тищенко вказує на такі принципи адміністративного процесу: законності; правової рівності; охорони інтересів держави та особи; публічності (офіційності); об'єктивної істини; гласності; обов'язковості державної мови і забезпечення права користування рідною мовою; швидкості й економічності;

самостійності в ухваленні рішень; дотримання правових презумпцій адміністративного процесу⁷.

Інші вчені-адміністративісти виділяють такі принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення: забезпечення законності; виявлення об'єктивної істини; право на захист; презумпція невинуватості; рівність громадян перед законом; гласність; широка участь громадськості; оперативність⁸.

Крім зазначених, Т. О. Коломоєць до принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення відносить й інші, такі як: публічність, здійснення провадження національною мовою, безпосередність провадження, дотримання змагальності сторін, простота та швидкість провадження⁹.

Відповідно до ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду;
- 7) обов'язковість судових рішень¹⁰.

На нашу думку, слід доктринально переглянути зміст окремих принципів з метою приведення їх у відповідність до європейських принципів адміністративного права. Саме тому слід акцентувати увагу на тих принципах, які зможуть суттєво покращити становище потерпілого та особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, й на відповідному рівні забезпечити реалізацію їх права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. А це можливо лише за умови, що принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення будуть систематизовані у новому Кодексі України про адміністративні правопорушення і наслідком порушення цих принципів буде незаконність постанови у справах про адміністративні правопорушення.

Так, пропонуємо виділити такі принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення і дещо модернізувати їх в оновленій доктрині: принцип верховенства права; принцип законності; принцип прозорості (гласності й відкритості розгляду скарги); принцип встановлення об'єктивної істини; принцип своєчасності (швидкості та економічності); принцип обов'язковості рішення за скаргою та деякі інші.

Одним із фундаментальних принципів адміністративного оскарження є принцип верховенства права, який належить до найкращих прогресивних здобутків політико-правової історії людства і покликаний забезпечувати гуманістичний розвиток суспільства.

Принцип верховенства права дістав своє офіційне закріплення у Конституції України, де зазначається, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на

підставі Конституції України гарантується.

Коли ж мова заходить про оскарження постанов у справах про адміністративне правопорушення, то зазначений принцип вимагає, щоб орган (посадова особа), яка розглядає скаргу на постанову, не застосовував положення правового акта, в тому числі й закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушує права, свободи та інтереси особи. Порушення цього принципу має спричинити недійсність винесеної постанови за скаргою.

Принцип верховенства права передбачає і ст. 8 КАС України, де зазначається, що суд при вирішенні справи керується цим принципом, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Отже, принципом верховенства права є сукупність засад (положень), ідей, тобто вимог, що ґрунтуються на природних правах особи та її індивідуальної автономії щодо держави. Він повинен втілюватися не лише через діяльність судів, але й через діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це ще раз підтверджує той факт, що публічна влада не тільки творить право, а й має бути обмежена у творенні права, оскільки досить часто її нормотворення суперечить принципу верховенства права. Розглядаючи скаргу на постанову в справі про адміністративне правопорушення, орган виконавчої влади та місцевого самоврядування має виходити з того, що людина, її права та свободи є найвищими соціальними цінностями. Визнання принципу верховенства права є неоціненним надбанням України як демократичної держави. Він є спрямованим, врешті-решт, на досягнення гідного людини життя, у чому й виявляється практичне спрямування цього принципу, що зумовлює його реальну, практичну цінність, а не формальну декларативність.

Принцип верховенства права є близьким та певною мірою взаємопов'язаним з принципом законності. С. А. Бондарчук стоїть на позиції, що «ефективними ці принципи стають лише у разі їх тісної взаємодії, адже принцип законності передбачає точну відповідність діяльності суб'єктів правовідносин нормам права (закону), у свою чергу, принцип верховенства права закріплює необхідність регулювання суспільних відносин нормами права. Принцип законності виступає у якості найважливішої гарантії реалізації принципу верховенства права»¹¹.

Зміст принципу законності закріплено в КУпАП так:

- 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 способами¹².

Отже, законність під час провадження за скаргами на постанову в справі про адміністративне правопорушення є вимогою нормативного характеру, яка зобов'язує орган (посадову особу), що розглядає скаргу, здійснити усі процесуальні дії, ухвалити рішення у справі, неухильно й точно дотримуючись всіх норм Конституції України та чинного адміністративного законодавства. Враховуючи

вимоги життя, закони можуть змінюватися, але в жодному разі й з жодного приводу не повинні порушуватися.

Принцип прозорості (гласності й відкритості) розгляду скарги на постанову (статті 249, 295 КУпАП) є гарантією доступності, зрозумілості та певної контрольованості діяльності органів і посадових осіб під час розгляду скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення.

На нашу думку, цей принцип полягає у тому, що:

- 1) особа, яка подала скаргу, та інші особи, заінтересовані в результатах оскарження постанови, мають право бути своєчасно повідомленими про дату, місце, час розгляду скарги, а також про результати розгляду такої скарги;
- 2) особа, яка подала скаргу на постанову в справі про адміністративне правопорушення, має право знайомитися з матеріалами перевірки;
- 3) особа, яка подала скаргу, має право особисто викласти аргументи органу (посадовій особі), що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги;
- 4) особа, яка подала скаргу, має право бути присутньою при розгляді скарги;
- 5) особі, щодо якої винесено постанову, та потерпілому протягом трьох днів має бути вислана копія рішення за скаргою.

Отже, принцип гласності оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення передбачає відкритість процедури розгляду скарги на зазначену постанову, що сприяє демократизму її розгляду, є своєрідною формою громадського контролю, дисциплінує орган (посадову особу), який розглядає скаргу, і змушує його відповідальніше ставитися до вирішення поставлених питань і винесення рішення за скаргою.

Під час розгляду скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення принцип встановлення об'єктивної істини спрямований на максимально можливе виключення виявів суб'єктивізму та однобічності органом (посадовою особою). Він покликаний забезпечити встановлення й оцінку реальних фактів, що мають значення для постановлення рішення за результатами розгляду скарги.

Вважаємо, що принцип об'єктивної істини – це вимога закону, яка зобов'язує орган (посадову особу), яка розглядає скаргу на постанову в справі про адміністративне правопорушення, всебічно, повно і об'єктивно дослідити всі обставини справи з тим, щоб перевірити обґрунтованість винесеної у справі постанови, дати їй правильну правову оцінку і тим самим забезпечити правильне вирішення справи.

Реалізація принципу своєчасності (швидкості й економічності) розгляду скарги зумовлена оперативністю управлінської діяльності державних органів. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду адміністративних справ, з одного боку, створює перешкоду для тяганини, а з другого – дає змогу впорядкувати рух справ, увести процес у визначені часові межі¹³. Так, відповідно до ст. 292 КУпАП скарги на постанову в 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 в справі про адміністративне правопорушення не пов'язане з великою кількістю учасників такого процесу, воно не обтяжливе для його учасників, не захарашене деталями, здійснюється максимально швидко і оперативно¹⁴. Здійснення провадження за скаргами громадян на постанову в справі про адміністративне правопо-

рушення є менш обтяжливим для держави, ніж здійснення провадження у зв'язку з оскарженням рішень в межах кримінального й цивільного процесів.

Суть принципу обов'язковості рішення за скаргою полягає в тому, що рішення за скаргою є обов'язковим для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Тобто обов'язковість рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги на постанову в 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 за скаргою, прийняте вищестоящим органом (посадовою особою), є обов'язковим для нижчестоящих органів (посадових осіб). Відповідно до ч. 1 ст. 296 КУпАП скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою обов'язкове повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних з цією постановою¹⁵.

Звідси випливає, що принцип обов'язковості рішення за скаргою є одним з основних засад адміністративного оскарження, дотримання якого зміцнить авторитет органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також судової влади та сприятиме утвердженню режиму законності й зміцненню правопорядку в державі.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що Україна повинна зробити важливий крок до законодавчого закріплення принципів оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення, таким чином врегулювавши зворотний зв'язок населення з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Адже призначення принципів оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення полягає в тому, щоб задекларувати, проголосити, визначити, як саме слід та можна чинити провадження за скаргами громадян. Ці принципи 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.

1. *Словник іншомовних слів* / За ред. О.С. Мельничука. – К., 1977. – С. 547. 2. *Теория государства и права* / Под. ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 239. 3. *Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч.*: У 2 т. – Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 479. 4. *Константинів С. Принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення* // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 83-85. 5. Там само. – С. 83. 6. *Адміністративне право України: Підручник. – 2-е вид., змін. і доп.* / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2012. – С. 264. 7. *Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч.*: У 2 т. – Том 1: Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 479. 8. *Адміністративне право: Навч. посіб.* / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С. 96-97. 9. *Адміністративне право України: Підручник. – 2-е вид.,*

змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2012. – С. 233-234. **10.** Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446. – Ст. 7. **11.** Бондарчук С.А. Принципи адміністративного судочинства України: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / С.А. Бондарчук. – Х., 2011. – С. 8. **12.** Константинов С. Принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 84. **13.** Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підруч. для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 31. **14.** Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навч. посіб. – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2001. – С. 86-87. **15.** Константинов С. Принципи оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 85.