

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.2.7>

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Муза Олег Валентинович,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри кримінального та адміністративного права
Академії адвокатури України



Статтю присвячено перспективам застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» під час провадження у справах про адміністративні проступки.

Визначено, що сфера дії Закону України «Про адміністративну процедуру» впливає на необхідність узгодження правових норм, що регулюють загальну адміністративну процедуру, з положеннями адміністративного деліктного законодавства. Труднощі правозастосування в аналізованій сфері полягають у перше чергу у нереформованості законодавства України про адміністративні проступки. Кодифікація законодавства про адміністративну відповідальність є нагальним кроком наближення правового регулювання провадження у справах про адміністративні проступки до європейських стандартів та практики Європейського суду з прав людини.

Звернуто увагу на ключові питання узгодження Закону України «Про адміністративну процедуру» з положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: 1) унормування використання поняття «адміністративний орган» в адміністративному деліктному законодавстві; 2) запровадження уніфікованого підходу до обрахунку процедурних строків; 3) врегулювання питання з приводу відводу посадової особи адміністративного органу, який розглядає справу про адміністративний проступок; 4) перегляд прав та обов'язків учасників адміністративно-деліктного провадження; 5) приведення змісту протоколу про адміністративний проступок та постанови про накладення адміністративного стягнення у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру», що встановлені для адміністративних актів; 6) удосконалення процедури оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень до вищестоящих адміністративних органів; 7) розв'язання проблеми правової правомірності та правової доцільності існування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки в адміністративному деліктному законодавстві.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне деліктне провадження, принципи, адміністративний орган, приватна особа.

Muza Oleh. The prospects for the application of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» during administrative offences proceedings

The article is devoted to the prospects of applying the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» during administrative offences proceedings.

It was determined that the scope of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» affects the need to harmonize the legal norms regulating the general administrative procedure with the provisions of the administrative-tort law. The difficulties of law enforcement in the analyzed area lie primarily in the non-reform of the legislation of Ukraine on administrative offences. The codification of the legislation on administrative liability is an urgent step to bring the legal regulation of administrative offences proceedings of closer to European standards and the practice of the European Court of Human Rights.

Attention was drawn to the key issues of harmonizing the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» with the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offences, namely: 1) legal

regulation the using of the term «administrative body» in administrative-tort law; 2) introduction of a unified approach to the calculation of procedural terms; 3) settlement of the issue of challenge of an official of an administrative body considering a case of an administrative offence; 4) reviewing the rights and obligations of the participants in the administrative-tort proceedings; 5) bringing the content and form of the protocol on an administrative offence and the resolution on the imposition of an administrative sanction into compliance with the requirements of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» which established for administrative acts; 6) improvement of the procedure for appealing decisions on the imposition of administrative fines to higher administrative bodies; 7) solving the problem of the legal validity and legal expediency of the existence of measures to ensure administrative offences proceedings in the administrative-tort law.

Key words: *administrative procedure, administrative offences proceedings, administrative principles, administrative body, private person.*

15 грудня 2023 року набуде чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон; Закон про адміністративну процедуру) як новація правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших уповноважених суб'єктів управлінської діяльності (адміністративних органів) [1].

Стаття 1 зазначеного Закону визначає предмет адміністративно-процедурного регулювання як відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Разом з тим дія зазначеного Закону не поширюється на відносини, що виникають, зокрема, під час судового провадження.

З огляду на таку позицію законодавця, адміністративна юрисдикційна діяльність у сфері адміністративно-деліктного провадження, що не передбачає участь органу судової влади, з набранням чинності Закону про адміністративну процедуру підпадатиме до сфери застосування загальних принципів, правил та вимог адміністративної процедури. Відповідно, це потребує додаткової законодавчої діяльності щодо узгодження положень Закону та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2].

Саме з приводу кодифікованого акта про адміністративні проступки необхідно зазначити про існуючу складність сучас-

ного стану адміністративно-деліктного законодавства, яку слід пов'язувати у першу чергу із нереформованістю КУпАП. Загальновідомо, що історія законопроектної роботи з прийняття нової редакції Кодексу про адміністративні проступки триває більше двадцяти років, однак до сих пір формалізованого правового результату не отримала, що відповідно ускладнює поширення новітніх принципів та підходів адміністративно-правового регулювання в аналізованій сфері. Додатково на стан вирішення проблеми узгодженості положень Закону про адміністративну процедуру та КУпАП впливатимуть невирішені питання європеїзації адміністративної відповідальності, тобто забезпечення правового захисту приватної особи у відносинах притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до європейських стандартів урядування та справедливого судочинства, практики Європейського суду з прав людини.

Актуальні питання правового регулювання адміністративних процедур та адміністративно-деліктного провадження є предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як: В.М. Бевзенка, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученка, А.О. Монаєнка, М.І. Смоковича, С.Г. Стеценка, В.П. Тимощука та ін.

Адміністративні процедурні відносини відповідно до Закону про адміністративну процедуру повинні ґрунтуватися на принципах загальної адміністративної процедури, істотне порушення яких може мати наслідком визнання протиправним або недійсним адміністративного акта. Правове регулювання будь-якого виду адміністративного провадження може містити

особливості чи відмінності від Закону про адміністративну процедуру, однак не суперечити принципам, визначених цим Законом.

У контексті адміністративно-деліктного законодавства необхідно підкреслити про першочергове впровадження принципів загальної адміністративної процедури у провадження у справах про адміністративні проступки, що сприятиме розширенню основних засад адміністративно-деліктного регулювання. З цього приводу можна навести такі міркування, а саме:

i) реалізація у практику провадження у справах про адміністративні проступки новітніх підходів та правозабезпечувальних механізмів дії принципу верховенства права;

ii) у контексті принципу законності надання права адміністративним органам користуватися дискреційними повноваженнями, якщо реалізація таких повноважень здійснюватиметься відповідно до закону та з метою додержання гарантованих законом прав делінквентів (це особливо є важливим в умовах законодавчої модернізації адміністративно-деліктного провадження);

iii) вироблення нових підходів до якості та рівня обґрунтованості адміністративних актів, які приймає адміністративний орган;

iv) забезпечення реалізації права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта; запровадження у цьому сенсі додаткових інструментів гарантування права особи на відкритість адміністративно-деліктного провадження;

v) закріплення принципу презумпції правомірності діянь особи та покладення обов'язку доказування вини порушника на адміністративний орган;

vi) гарантування права особи бути заслуханою під час розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності.

Викладений контекст дозволяє зауважити про доцільність врахування стандартів Ради Європи, що викладені у відповідних резолюціях та рішеннях, які стосуються демократичного функціонування системи урядування держав-членів. З огляду на це, варто нагадати про існування Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи

від 13 лютого 1991 року № R (91) 1, в якій закріплено вісім принципів застосування адміністративних санкцій адміністративними органами, зокрема:

1) застосування адміністративних санкцій має відповідати закону;

2) жодна адміністративна санкція не може бути застосована за діяння, яке на момент його вчинення не було поведінкою, що суперечить чинним нормам;

3) особі надається перевага у випадку, якщо після вчинення дії набрали чинності менш каральні норми;

4) особа не може бути піддана відповідальності двічі за порушення одних і тих же норм;

5) адміністративні органи повинні вчинити дії у розумний строк;

6) будь-яка процедура, яка може призвести до накладення адміністративного стягнення, яка була розпочата щодо особи, має призвести до рішення;

7) при застосуванні адміністративних санкцій, окрім сформульованих у Резолюції (77) 31 принципів справедливої адміністративної процедури, слід керуватися такими особливими принципами: i) особа, стосовно якої розглядається можливість застосування адміністративної санкції, попередньо інформується щодо фактів, які їй ставляться в вину; ii) вона має достатньо часу для підготовки свого захисту залежно від складності справи та суворості санкцій, що можуть бути застосовані; iii) вона або її представник інформується стосовно характеру доказів у справі, зібраних проти неї; iv) вона має можливість висловити свою думку перед оголошенням рішення про санкцію; v) адміністративний акт про застосування санкцій містить мотиви, на яких він ґрунтується; vi) обов'язок доказування покладається на адміністративний орган;

8) адміністративний акт про застосування санкції підлягає щонайменше перевірці на законність незалежним і неупередженим юрисдикційним органом, створеним на підставі закону [3].

Окрім упровадження в адміністративне деліктне провадження принципів загальної адміністративної процедури найбільш складною справою є приведення у відповідність до Закону положень КУпАП нормативно-процедурного характеру.

Пропонуємо зупинитися на таких основних тезах пропонованого узгодження, як:

1. Вбачається доцільність законодавчої заміни поняття «орган, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення» на «адміністративний орган з розгляду справ про адміністративні правопорушення». Разом з тим такий крок можливий лише у випадку повного віднесення до компетенції адміністративних органів справ про адміністративні проступки. На теперішній час такі справи розглядають також органи судової влади, тому у змінах до КУпАП слід обов'язково передбачити положення про використання терміну «органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» у розумінні поняття «адміністративний орган», що закріплене у Законі, та стосується органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших уповноважених владних суб'єктів.

2. Статтею 34 Закону встановлено, що граничний строк вирішення окремих категорій справ встановлюється законом, тому строки розгляду справ про адміністративні проступки, що передбачені у КУпАП, узгодженню не потребують. У цьому зв'язку слід нагадати про необхідність збільшення строків провадження у справах про адміністративні проступки, що неодноразово було предметом наукового-експертного обговорення.

Інша заувага стосується строку перегляду справи за скаргою, який відповідно до Закону не повинен перевищувати тридцяти календарних днів. Виходячи із встановленого строку розгляду скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення (ст. 292 КУпАП), вважаємо за доцільне збільшити цей строк до передбаченого у Законі граничного строку перегляду справи за скаргою до тридцяти календарних днів. При цьому у КУпАП доцільно передбачити право адміністративного органу одноразово продовжувати строк вирішення справи за скаргою особи до п'ятнадцяти календарних днів.

3. Врегулювання у КУпАП питання відводу посадової особи адміністративного органу, який розглядає справу про адміністративне правопорушення, потребує урахування положень ст.ст. 23-24 Закону,

в якому викладені підстави відводу (само-відводу) посадової особи адміністративного органу, та потреб практики. Зазначу, що такі пропозиції свого часу були предметом законопроектної діяльності, однак не були прийняті парламентом.

4. Перегляд прав та обов'язків учасників адміністративно-деліктного провадження з урахуванням положень ст.ст. 27-28 Закону про адміністративну процедуру. Крім цього, такі вимоги передбачені у Резолюції (77) 31, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» [4], та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2004) 20 щодо судового розгляду адміністративних актів [5].

5. Приведення змісту і форми протоколу про адміністративний проступок та постанови про накладення адміністративного стягнення у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» (ст.ст. 69-73), що встановлені для адміністративних актів. Зокрема, це стосується оформлення вказаних процедурних документів та обов'язкове додержання викладу їх змісту: вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин. Важливо підкреслити, що мотивування (обґрунтування) рішення адміністративного органу є тією частиною адміністративного акта, що впливатиме на подальше встановлення його правомірності.

6. Удосконалення процедури оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень до вищестоящих адміністративних органів. Законом оновлено процедуру адміністративного оскарження, завданням якої у першу чергу є спроба законодавця реанімувати довіру приватних осіб до держави. З метою не обмежувати гарантоване Конституцією України право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, адміністративне оскарження не є обов'язковою процедурою досудового врегулювання адміністративно-правового спору. Хоча при цьому варто підкреслити, що сучасна європейська практика розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції зобов'язує в окремих випад-

ках пройти процедуру досудового врегулювання спору перед зверненням до суду (наприклад, у Франції).

7. Одним із проблемних питань узгодження Закону та КУпАП є питання про доцільність існування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки. З точки зору Закону та європейських стандартів в галузі прав людини існування наведених заходів розцінюється як передбачені на законодавчому рівні обмеження таких прав і свобод з боку держави. В одному із останніх проєктів Кодексу України про адміністративні проступки, що підготовлений Міністерством юстиції України у 2020 році, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки не передбачено. Разом з тим адміністративно-примусове реагування на вчинення адміністративних порушень правового порядку (публічних правопорушень), що не межують з кримінальними правопорушеннями, об'єктивно потребуватиме застосування заходів впливу (наприклад, тимчасове вилучення тварини (ст. 265⁵ КУпАП) або відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або

водними мотоциклами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266 КУпАП).

Підводячи підсумок, варто висловити думку про позитивну роль оновлення адміністративно-процедурного законодавства України у сфері адміністративних правовідносин. Закон України «Про адміністративну процедуру» є системоутворюючим законодавчим актом, оскільки об'єднує достатньо широку сферу його дії – різні галузі публічно-владної управлінської діяльності. Однак допоки цей Закон не набрав чинності та не з'явилася відповідна правова практика, Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України мають закласти належні й ефективні основи, засоби, інструменти для модернізації існуючої моделі взаємин приватної особи і держави. І на цьому шляху вкрай важливо з позиції експертного забезпечення виключити можливі неузгодженості між актами адміністративного законодавства, що регулюватимуть відносини публічного адміністрування у світлі новітніх змін.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
3. Recommendation No R (91) 1 of the Committee of Ministers of CE on administrative sanctions. URL: <https://rm.coe.int/16804fc94c>
4. Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers of CE on the protection if the individual in relation to the acts of administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
5. Recommendation REC (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. URL: <https://rm.coe.int/09000016805db3f4>