

3. “On Approval of Methodology for Conduction of Anti-Corruption Expertise of Projects of Normative and Legal Acts” : the Order of the Ministry of Justice of Ukraine dated June 23, 2010 No 1380/5, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.
4. Hrytsenko, I.S., Melnyk, R.S., Pukhtetska, A.A. et al. (2015), *Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk* [General administrative law : textbook], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
5. Paterylo, I.V. (2013), “Institute of Instruments of Public Administration Activity in the System of Administrative Law of Ukraine”, *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, no. 1, pp. 283–289.
6. Hrytsenko, I.S., Melnyk, R.S., Pukhtetska, A.A. et al. (2015), *Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk* [General administrative law : textbook], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
7. Karabin, T.O. (2016), *Rozpodil povnovazhen publichnoi administratsii: monohrafiia* [Distribution of powers of public administration: monograph], Hradzha, Uzhgorod, Ukraine.
8. Fesenko O.A. (2016), “The administrative and legal status of internally displaced persons in Ukraine”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Classic private un-t, Zaporizhzhya, Ukraine.
9. “Issue of activity of the Ministry of Temporarily Occupied Territories and IDPs” : the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 20, 2016 299, available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248982208>.
10. Sukhodubova, I.V. (2016), *Stabilnist i dynamizm zakonodavstva: poniattia, spivvidnoshennia, zasoby zabezpechennia : monohrafiia* [Stability and dynamism of legislation: concept, correlation, means of support: monograph], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
11. Maksimov, S.I. (2006), “Politics should be legal: to the problem of interaction of politics and law in a transitive society”, *Transformatsiia polityky v pravo: rizni tradytsii ta dosvid : materialy Mizhnarodnoi naukovoï konferentsii* [Transformation of politics into law: different traditions and experience: mater. of Int. sc. conf.], Kyiv-Kharkiv, November 9–12, 2005, pp. 124–125.

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-1-07>

УДК 342.95 (477)

**ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРАВА УЧАСНИКІВ ПРОВАДЖЕННЯ
У СПРАВІ ПРО ПРОСТУПОК ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ:
ОСОБЛИВОСТІ В УМОВАХ АТО**

Комісаров С.А., к.ю.н., доцент

Северодонецький інституту ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом», вул. Сметаніна, 24-а, м. Северодонецьк, Україна

У статті досліджено питання процесуальних прав учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку, проаналізовано основні наукові розвідки в досліджуваній сфері, розкрито сучасні концептуальні підходи та особливості застосування в чинному законодавстві України норм щодо проступків у сфері публічного порядку і статус учасників адміністративного провадження, порушено низку проблемних питань розвитку доктрини адміністративного права та процесу.

Ключові слова: адміністративне провадження, права учасників проваджень, адміністративний процес, учинення проступків, публічний порядок.

DUE-PROCESS RIGHTS OF PROCEEDING PARTICIPANTS IN THE CASE OVER MISDEMEANOUR AGAINST PUBLIC ORDER: PECULIARITIES IN THE ATO CONDITIONS

Komissarov S.A.

*Department of Law Severodonetsk Institute PrAT "Interregional Academy of Personnel Management",
str. Smetanina, 24th, Severodoneck, Ukraine*

The coverage of the procedural rights of the participants in the proceedings in the case of misconduct against the public order enabled the authors to propose a definition of this category. The main scientific researches in the investigated sphere are analyzed, modern conceptual approaches and peculiarities of application in the current legislation of Ukraine of norms concerning misdemeanours in the field of public order and the status of participants in administrative proceedings are revealed.

The Constitution of Ukraine declared Ukraine as democratic state in which man, his life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognized as the highest social values for which the state is responsible before it. At the same time, proceedings in administrative offenses are an integral part of the executive and regulatory activity of public institutions, the way and form of administrative jurisdiction exercised by the competent authorities and officials in the manner prescribed by law.

Under the administrative and legal status of participants in proceedings in cases of misconduct against public order, is a set of its subjective rights and legal responsibilities. At different stages of the proceedings, the parties of the legal relationship have different powers. The benchmark in this issue is to serve as a proven practice in democratic countries in the European Union and in the world.

Key words: administrative proceedings, rights of participants in proceedings, administrative process, misdemeanors, public order.

Конституція України проголосила Україну демократичною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищими соціальними цінностями, за забезпечення яких держава є відповідальною перед нею (ст. 3) [1]. Водночас провадження в справах про адміністративні правопорушення є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності публічних інституцій, способом і формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами й посадовими особами в порядку, регламентованому законом.

Стосовно визначення провадження, яке є важливим видом юрисдикційних (конфліктних) проваджень, думки вчених-адміністративістів загалом збігаються, проте містять певні відмінності. Тому цілком доречним убачається розгляд сучасних визначень провадження у справах про адміністративні проступки проти публічного порядку.

Аналіз змісту окремих положень українського законодавства, якими регламентовано засади провадження у справах про адміністративні проступки проти публічного порядку, свідчить, що в умовах реформування української держави по-новому постає питання прав і свобод людини та громадянина та їхніх законних інтересів, європейських принципів функціонування публічної адміністрації тощо. Не є винятком і процесуальні права учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку.

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

Теоретичним підґрунтям дослідження процесуальних прав учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку стали праці низки вітчизняних і зарубіжних учених у практиків, серед яких – В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.І. Курило, С.В. Петков, Ю.С. Шемшученко та ін.

Водночас варто погодитися, що в більшості сучасних наукових працях окреслена тема висвітлюється лише фрагментарно, хоча вона має важливе наукове і практичне значення.

Саме тому вивчення адміністративно-правового статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення видається актуальним, необхідним і своєчасним.

Метою статті є аналіз юридичної природи процесуальних прав учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку, а також визначення науково доречних рекомендацій.

Учасником провадження у справі про проступок проти публічного порядку, безсумнівно, є особа, яку притягають до відповідальності. Навколо неї, власне, і концентрується процесуальна діяльність усіх інших суб'єктів провадження [2, с. 205–206]. Особа, яка притягується до відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи; давати пояснення; подавати докази; заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою захисника; виступати рідною мовою; користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі [3]. Насамперед законодавець установлює, що особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення. Цим правом можна скористатися вже з моменту складання протоколу: ознайомитися зі змістом протоколу, подати пояснення та зауваження щодо нього, підписати або відмовитися від підпису й викласти мотиви своєї відмови. Відмова від підпису не зупиняє подальший рух справи, але вона має бути спеціально зафіксована [4].

Справи про проступки проти публічного порядку розглядаються в присутності особи, яка притягується до відповідальності. Під час відсутності цієї особи справа може бути розглянута лише у випадках, коли є дані про своєчасне сповіщення особи про місце й час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Варто зазначити, що законодавством не передбачена єдина форма повідомлення для явки в юридичний орган, а також строк її вручення. Тому доцільно було б закріпити необхідність вручення повідомлення, наприклад, за три доби до слухання справи, а також розробити єдину форму повідомлення, де, крім обов'язкових реквізитів, містилися б посилання на статтю, яка була порушена, а також на конкретний час і місце для ознайомлення з матеріалами справи. Адже право на ознайомлення з матеріалами справи є дієвим засобом захисту інтересів осіб, які притягаються до відповідальності [4].

Частиною 2 ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено перелік категорій справ про проступки, що посягають на публічний порядок, під час розгляду яких участь особи, щодо якої здійснюється провадження, є обов'язковою. У разі ухилення особи від явки за викликом уповноваженого органу (особи) її може бути піддано приводу. Законами України можуть бути передбачені й інші випадки, коли явка особи, щодо якої здійснюється провадження, є обов'язковою. Привід здійснюється органом внутрішніх справ (поліцією), як правило, за місцем фактичного проживання осіб, які ухиляються від явки на виклик [3]. Особу порушника характеризують передусім ознаки, властиві суб'єктові проступку (вік, стать, службовий і соціальний стани, протиправна поведінка в минулому, а також поведінка в трудовому колективі й у побуті, ставлення до сім'ї, колег, навчання тощо). Усі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника [5, с. 99].

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, у якій учинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення правопорушення умисно відрізняється від учинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення можуть бути вчинені тільки умисно. У цих випадках для визначення ступеня вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо проступок учинено з прямим умислом, то ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву.

У разі застосування окремих стягнень: штрафу, конфіскації, виправних робіт – має бути врахований також майновий стан порушника. При цьому враховується не тільки розмір

заробітної плати особи, а й усі інші види її прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців [6, с. 238].

Обставинам, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність за проступок, присвячено окремі статті КУпАП. Стаття 34 КУпАП обставинами, що пом'якшують відповідальність, визнає щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; вчинення проступку під впливом сильного душевного хвилювання або в разі збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; учинення проступку неповнолітнім; учинення проступку вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Цей перелік може бути доповнено законодавством, тобто він не є вичерпним. Більше того, орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом'якшувальними й обставини, які не передбачені законом (наприклад, бездоганна трудова діяльність, похилий вік, наявність у правопорушника утриманців тощо) [3].

На відміну від пом'якшувальних обставин, у ст. 35 КУпАП наведено повний, закритий перелік обставин, що обтяжують відповідальність за проступок проти публічного порядку. Його не може бути розширено щодо суб'єктів юрисдикції. До таких обставин зараховано: продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; повторне протягом року вчинення однорідного проступку, за яке особу вже було піддано стягненню; вчинення проступку особою, яка раніше вчинила злочин; утягнення неповнолітнього в протиправну поведінку; вчинення проступку групою осіб; учинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; учинення проступку в стані сп'яніння. Залежно від характеру проступку орган (посадова особа), який накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжливою [3].

Обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, мають велике значення під час накладання стягнення. Урахування пом'якшувальних обставин дає органу (посадовій особі), який розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за таке діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м'який вид стягнення. Наявність же обтяжуючих обставин, навпаки, дає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КУпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати суворіше стягнення [6, с. 239].

У ст. ст. 269–274 КУпАП наведено вичерпний перелік процесуальних прав та обов'язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників особи, яка притягується до відповідальності, особи, що надає правову допомогу, свідка, експерта й перекладача [3].

Потерпілим є особа, якій проступком заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду. Потерпілому надається право ознайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення. Його може бути також опитано як свідка. Участь потерпілого в провадженні має «звинувачувальну спрямованість», він бере участь з метою захисту своїх прав, інтересів, намагається довести, що порушення дійсно мало місце та його інтереси порушено, йому завдано шкоди [2, с. 206].

Законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) представляють інтереси особи, що притягується до відповідальності, чи потерпілого, які є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права. Вони мають право ознайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, від імені особи, інтереси якої вони представляють, оскаржувати рішення по справі.

Захисником може бути адвокат або особа, яка є фахівцем у галузі права й за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Захисник може ознайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, за дорученням особи, яка його запросила, і від її імені приносити скарги на рішення по справі. Його повноваження на участь у розгляді справи про проступок проти публічного порядку посвідчуються відповідним документом, який підтверджує право на надання правової допомоги.

Як свідок у справі про проступок проти публічного порядку може бути викликана будь-яка особа, про яку наявні дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню по цій справі. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, який розглядає справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі та відповісти на поставлені запитання [2, с. 206].

Експерт призначається органом (посадовою особою), який розглядає справу, коли виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної проступком, а також суми грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації. Він зобов'язаний з'явитися на виклик і дати об'єктивний висновок щодо поставлених йому питань. Експерт має право ознайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновку, з дозволу зазначеного органу (посадової особи) ставити особі, яка притягується до відповідальності за проступок проти публічного порядку, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи, бути присутнім під час розгляду справи.

Перекладач, відповідно до ст. 274 КУпАП, призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про порушення публічного порядку, в разі необхідності [3].

Зрозуміло, що діяльність учасників провадження у справах про проступки проти публічного порядку розвивається в часі як послідовна низка пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав і взаємних обов'язків. Базуючись на підході до розуміння поняття «стадія провадження у справах про проступки», сформованому ще в радянській юридичній літературі [7, с. 7–8], можна зробити висновок, що провадження у справах проти публічного порядку як публічне провадження являє собою порівняно самостійну частину, яка (поряд із загальними завданнями провадження) має властиві тільки їй завдання й особливості, що визначають, з одного боку, належність стадії до загальної системи провадження, а з іншого – якісні особливості як до певної міри самостійного явища. У сукупності всі стадії спрямовані на досягнення загальної мети та вирішення закріплених у законі завдань провадження [8, с. 180]. Принципово важливим тут є те, що в підсумку стадії повинні повно й точно відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються в процесі реалізації правових норм. Спільними для проваджень у справах про проступки, а отже, і для кожного з проваджень є такі стадії: аналіз ситуації, в ході якого збирається, досліджується інформація про фактичний стан справи, реальні факти, наявні проблеми, ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів тощо та лягає в основу рішень публічної влади; прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якій фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації; виконання рішення.

Отже, адміністративно-правовий статус учасників проваджень у справах про проступок проти публічного порядку є сукупністю їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. На різних стадіях провадження учасники правовідносин наділені різними повноваженнями. Останніми роками цей інститут розширився як кількісно, так і якісно. Орієнтиром у цьому питанні має слугувати апробована практика в демократичних країнах Європейського Союзу і світу.

Ураховуючи сучасну практику виконання прийнятих рішень судовими інституціями, в окремих випадках варто ширше застосовувати позасудовий розгляд справ про адміністративні правопорушення, зокрема в разі незначних адміністративних

правопорушень, за скоєння яких передбачене адміністративне стягнення у вигляді попередження або штрафу, а також за згодою на це особи, що вчинила правопорушення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоець. Київ: Істина, 2009. 480 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
4. Когут О.В. До питання про права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=423.
5. Манжула А.А. Учасники провадження по справах про проступки проти громадського порядку. *Вісник Академії праці і соціальних відносин ФПУ. Серія «Право та державне управління»*: наук. зб. 2011. № 3. С. 96–101.
6. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник. Київ: Атіка, 2008. 416 с.
7. Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А., Скворцов С.М. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Москва, 1985. 198 с.
8. Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 179–189.

REFERENCE

1. (1996), “The Constitution of Ukraine”, *Vedomosti Verkhovnoy Rady Ukrainy*, no. 30, art. 141.
2. Kolomojets, T.A. (2009), *Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine : textbook], Istyna, Kyiv, Ukraine.
3. (1984), “The Code of Ukraine on Administrative Offences dated December 7, 1984”, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR*, Annex to No 51, art. 1122 (as amended).
4. Kohut, A.V. “To the issue of the rights of a person who is brought to administrative responsibility”, available at: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=423.
5. Manzhula, A.A. (2011), “Participants of proceedings on cases over offences against public order”, *Visnyk Akademii pratsi i sotsialnykh vidnosyn FPU. Serii: Pravo ta derzhavne upravlinnia : naukovyi zbirnyk*, no. 3, pp. 96–101.
6. Kuzmenko, A.V. and Hurzhiy, T.A. (2008), *Administratyvno-protsessualne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Administrative and procedural law of Ukraine : textbook], Atika, Kyiv, Ukraine.
7. Shergin, A.P., Fefilova, V.F., Mikhaylov, A.A. and Skvortsov, S.M. (1985), *Protsessualnye formy administrativno-yurisdiktsionnoy deyatelnosti orhanov vnutrennikh del* [Procedural forms of administrative and jurisdictional activity of bodies of internal affairs], Moscow, Russia.
8. Bortnyak, D. (2009), “Characteristic of proceeding in the cases over administrative offences in the conditions of administrative law reforming”, *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, no. 10, pp. 179–189.