

УДК 342.92

**Євгеній Шульга,***канд. юрид. наук,  
доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ПРИНЦИПИ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*У статті аналізуються принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні, з огляду на євроінтеграційні процеси в державі. Робиться висновок про необхідність удосконалення окремих принципів регулювання адміністративно-деліктних відносин. Звернено увагу на необхідність ґрунтовного переосмислення принципу «оперативність та економічність», а також запровадження презумпції невинуватості як принципу регулювання адміністративно-деліктних відносин відповідно до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод людини.*

**Ключові слова:** принципи права, принципи правового регулювання, адміністративно-деліктні відносини, принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин.

**Постановка проблеми.** Реалії сьогодення в Україні характеризуються великою кількістю вчинених адміністративних проступків. Так, у період за 2016 звітний рік винесено 2 млн. 368 тис. постанов (рішень) про притягнення до адміністративної відповідальності з 24 млн. 770 тис. [1, с. 8] виявлених і зафіксованих адміністративних проступків. Вражаючи дані описують лише кількість виявлених правопорушень, не враховуючи при цьому високий рівень латентності протиправних діянь. З огляду на те що наявне населення України станом на січень 2016 року становило 42 млн. 760,5 тис. осіб [2], проблема вчинення адміністративних проступків стоїть сьогодні як ніколи гостро, а її поширення набуває, за найтолерантнішою оцінкою, загрозливих для суспільства та держави масштабів. Як наслідок, ми вимушені констатувати, що сьогодні відносини адміністративної відповідальності є найбільш затребуваними серед інших видів юридичної відповідальності.

Характеризуючись такими ознаками, як оперативність, економічність, публічність і широкий предмет правового регулювання, адміністративно-деліктні відносини є надзвичайно важливим фактором зміцнення законності й правопорядку в нашій державі. Однак, попри високий ступінь актуальності, адміністративно-деліктні відносини нині все ще залишаються недостатньо дослідженими з наукового погляду, що на практиці правозастосування породжує такі явища, як правовий нігілізм, колізійність і некомпетентність. Дослідження принципів як основоположних засад, на яких будуються адміністративно-деліктні відносини, дасть змогу забезпечити чітку їх нормативно-правову регламентацію та налагодити зрозумілий дефініційно-категоріальний апарат.

Принципи є відправними ідеями адміністративно-деліктних відносин, що виражають їх основні закономірності й риси, а також допоможуть розкрити їх місце в суспільному житті

та розвитку. Вивчення принципів регулювання адміністративно-деліктних відносин допоможе більш чітко зрозуміти їх природу, надалі якомога повніше відобразити сутність і зміст відносин цього типу.

Дослідженню окремих аспектів адміністративно-деліктних відносин присвячено праці таких учених, як О. Бандурка, К. Волинка, В. Денисенко, О. Дрозд, М. Ковалів, В. Колпаков, Ю. Кононенко, А. Коренев, О. Кравчук, В. Курило, Д. Лук'янець, А. Малько, Н. Матузов, Р. Молчанов, М. Тищенко, М. Самбор та інші. Однак дослідженню принципів регулювання адміністративно-деліктних відносин на сучасному етапі суспільного розвитку достатньої уваги не приділено.

**Метою статті** є аналіз принципів регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні, з огляду на євроінтеграційні процеси в державі.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні у вітчизняній юридичній науці виокремлюються дві популярні концепції щодо загальнотеоретичного визначення принципів права. Перша, прихильниками якої є Л. Явич, А. Васильєв, В. Ронжин та інші, ґрунтується на теорії позитивізму й дефініцію «принципи права» формує як ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду діяльності людини, що деталізуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства [3]. Прихильниками другої концепції є О. Скакун, П. Рабінювич, В. Козлов, К. Ліванцев, Ю. Ведерников, В. Грекул та інші, які вважають, що вона впливає з ідеї природного права. Відповідно до цієї концепції, принципи права розуміються як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, беззаперечні вимоги, що висуваються до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних,

групових і громадських інтересів, визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [4]. На нашу думку, друга концепція більш точно відображає сутність і зміст поняття принципів права як основоположних, керівних ідей, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання.

Цікаву думку стосовно «основних принципів права в науці» висловлюють Н. Волленко та В. Рудковський, які визначають їх у дусі «наскрізних і генеральних» ідей, у яких виражаються загальний «дух» і направленість правового регулювання. Принципи, на думку вчених, конкретизують сутність права, розкривають його соціальний характер у системі провідних, основоположних ідей. Принципи права містять їх основне ідеологічне навантаження й так виступають у вигляді своєрідного ідеологічного арсеналу права [5, с. 37].

Принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин ми будемо розглядати через призму правового регулювання, під яким ми будемо розуміти матеріальні та процесуальні норми в їх сукупності. Не заперечуючи наявності підстав для розмежування адміністративно-деліктних та адміністративно-деліктних процесуальних норм, будемо виходити з реалій сьогодення, коли адміністративно-деліктні норми матеріального та процесуального характеру знаходяться в одному нормативно-правовому акті, а деякі й поза ним. Принципи ж правового регулювання адміністративно-деліктних відносин переважно поширюють свою дію як на матеріальні, так і на процесуальні відносини, за деякими винятками, про які ми будемо вести мову.

У теорії адміністративного права до принципів адміністративно-деліктного процесу зараховують: 1) принцип законності; 2) принцип охорони інтересів держави й особи; 3) принцип публічності (офіційності); 4) принцип самостійності й незалежності суб'єктів юрисдикції в прийнятті рішень; 5) принцип гласності; 6) принцип поєднання диспозитивності й імперативності; 7) принцип рівності учасників процесу перед законом; 8) принцип оперативності й економічності; 9) принцип провадження процесу національною мовою; 10) принцип установлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист [6, с. 22].

Варто зазначити, що наведений перелік принципів відображає наявні в період сьогодення, хоча й дещо застарілі здобутки вітчизняної юриспруденції. Хоча водночас не варто і применшувати той факт, що саме його формулювання є вагомим внеском у розвиток теорії адміністративно-деліктного права. Застарілість указаного підходу пояснюється тим, що з моменту публікації вказаної праці минуло вже п'ять років, протягом яких в українському суспільстві та українській державі відбулися значні зміни та прискорилися євроінтеграційні процеси. Саме тому переосмислення принципів адміністративно-деліктних відносин є необхідним для подальшого розвитку адміністративно-деліктного права у взаємозв'язку та органічно-му поєднанні з європейським адміністративним

правом і практикою Європейського суду з прав людини.

Основним принципом, що потребує сьогоденні переосмислення, є принцип оперативності й економічності. Більше того, саме вказаний принцип окремо виділяється вченими, що підтверджує його важливість для адміністративно-деліктних відносин. Принцип оперативності й економічності пов'язаний щонайменше з поняттям розумності строків. Учені зазначають: «Принцип оперативності та економічності адміністративно-деліктного процесу забезпечується: а) встановленням строків вирішення справ з урахуванням складності конкретних проваджень; б) введенням спрощених проваджень (накладення стягнення на місці вчинення проступку без складання протоколу), що забезпечує економію коштів і часу» [6, с. 26].

Дійсно, чільне місце в цьому принципі автори віддали швидкості (оперативності) адміністративно-деліктних проваджень, їх економічності, а отже, на першому місці знаходяться інтереси держави, які полягають у швидкому та маловитратному притягненні до адміністративної відповідальності винних осіб.

Принцип розумності строків адміністративно-деліктного процесу є обов'язковим для України з огляду на ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) [7] Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [8]. У § 1 ст. 6 Конвенції зазначено: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку...» [9].

Адміністративні делікти, за законодавством України, які, однак, мають кримінально-правову природу, розглядаються Європейським судом з прав людини як кримінально-правові. Крім того, відповідно до ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), указані делікти розглядаються судами, а тому однозначно підпадають під дію § 1 ст. 6 Конвенції.

Розумність строків, як відомо, є поняттям оцінним. Залишається воно таким для Європейського суду з прав людини. Д. Попович каже: «Однією з гарантій ст. 6 є те, що справедливе й публічне слухання на національному рівні відбудеться впродовж розумного строку. Це положення, тим не менше, не вказує певного ліміту часу, який би вважався розумним. Практика Європейського суду сформувала це положення більш точно, враховуючи різницю між приватним правом і кримінальним правом» [10].

У справі «Фрідлендер проти Франції» у 2000 р. Європейським судом з прав людини сформульовано таке положення: «Розумність строків процедур повинна бути оцінена з урахуванням обставин справи та з посиланням на такі критерії: складність справи, поведінка заявника та відповідних органів влади і що було поставлено на карту для заявника у спорі» [11].

В окремих статтях КУпАП містяться норми, що встановлюють ті чи інші строки в прова-

дженнях про адміністративні правопорушення. Наприклад, у ст. 38 міститься норма щодо строків накладення адміністративного стягнення, в ст. 277 – щодо строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, в ст. 289 – строків оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, в ст. 292 – строку розгляду такої скарги тощо. Деякі із цих строків установлені в інтересах особи, деякі – в інтересах держави або в інтересах особи і держави водночас.

Ю. Кононенко зазначає, що «й оперативність, й економічність є складовими розумності строків провадження у справах про адміністративні правопорушення, що відповідає Європейській Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини» [12, с. 102]. Із цим твердженням можна погодитись, утім, окрім оперативності й економічності, розумність строків для цілей Конвенції означає дотримання права людини на справедливий судовий розгляд справи, що зачіпає її права, в розумний строк. З огляду на те що оперативність і економічність можна визнати складниками принципу розумності строків, водночас необхідно підкреслити важливість оперативності й економічності для адміністративно-деліктних процесуальних відносин, убачається доцільним поєднати ці ознаки в назві принципу так: «принцип розумності строків, оперативності й економічності».

Варто зазначити, що запропонований В. Колпаковим і В. Гордєєвим перелік принципів адміністративно-деліктного процесу не містить принципу презумпції невинуватості. Між тим, як зазначає Ю. Кононенко, низка науковців, включаючи вказаного автора, пропонують законодавчо закріпити принцип презумпції невинуватості [12, с. 103].

Дійсно, положення щодо презумпції невинуватості закріплені в ст. 62 Конституції України, що, однак, відносить дію цього принципу на такі правові категорії, як «злочин» і «кримінальне покарання». А це, своєю чергою, дає змогу зробити висновок, що вказане конституційне положення не поширює свою дію на адміністративно-деліктні правовідносини. У ст. 11 Загальної декларації прав людини [13], § 2 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [14] і ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [15] принцип презумпції невинуватості також закріплено виключно в контексті кримінальних правовідносин.

Після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 № 596-VIII [16], яким унесено суттєві зміни до КУпАП, окремі вчені зазначали про запровадження в практику адміністративно-деліктного права презумпції винуватості [17, с. 42]. Указаним Законом КУпАП доповнено ст. 142, за якою адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, покладається на юри-

дичних і фізичних осіб, за якими зареєстровано транспортний засіб. Варто зазначити, що вказані нововведення, з огляду на значну кількість недоліків, активно критикуються в юридичній літературі. Зокрема, Р. Мовчанов указував на суперечливість зазначених положень ч. 2 ст. 61 Конституції України (юридична відповідальність особи має індивідуальний характер) і ч. 3 ст. 62 Конституції України (обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь) [18, с. 17].

Презумпція невинуватості справляє визначальний вплив на правове становище обвинуваченого (підозрюваного, підсудного). Той факт, що обвинувачений до винесення щодо нього судового рішення й набрання ним законної сили вважається невинним, обумовлює необхідність забезпечення йому права на захист від висунутого проти нього звинувачення. Поняття ж адміністративного правопорушення, закріплене в ст. 9 КУпАП, включає вину як обов'язкову частину складу адміністративного правопорушення.

Якщо поширення принципу презумпції невинуватості на всю сукупність адміністративно-деліктних відносин є бажаним, але не остаточно вирішеним у доктрині питанням, то поширення цього принципу на ті адміністративно-деліктні відносини, що виникають з адміністративних деліктів кримінальної природи, є обов'язковим з огляду на зобов'язання України перед Радою Європи за Конвенцією.

Тому для забезпечення виконання Україною позитивних процесуальних зобов'язань за Конвенцією необхідно або визнати принцип презумпції невинуватості для адміністративно-деліктних відносин, забезпечивши його нормативно-правове закріплення, або проаналізувати перелік адміністративних деліктів, передбачених КУпАП, виключивши з нього всі ті делікти, які за своєю природою є кримінальними або можуть уважатися Європейським судом кримінальними.

#### Висновки

У результаті проведеного дослідження варто резюмувати таке: класичний перелік принципів правового регулювання адміністративно-деліктних відносин є застарілим, зважаючи на жвавий розвиток суспільних відносин і прискорення євроінтеграційних процесів у державі.

Основним принципом, що потребує сьогодні переосмислення, є принцип оперативності й економічності, з огляду на те що обидва ці поняття, відповідно до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, є складниками принципу «розумності строків» провадження у справах про адміністративні правопорушення. Для усунення будь-яких непорозумінь у наступних дослідженнях доцільно поєднати ці ознаки в назві принципу так: «принцип розумності строків, оперативності й економічності».

Попри нормативне закріплення в Основному Законі презумпції невинуватості, варто

вказати, що вона не поширюється на адміністративно-деліктні відносини, хоча презумпція невинуватості має поширюватися як мінімум на ті адміністративно-деліктні відносини, які виникають з адміністративних деліктів кримінальної природи, тобто підвідомчих судам і обов'язкових з огляду на зобов'язання України перед Радою Європи за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Задля забезпечення виконання Україною позитивних процесуальних зобов'язань за Конвенцією необхідно або визнати принцип презумпції невинуватості для адміністративно-деліктних відносин, забезпечивши його нормативно-правове закріплення, або проаналізувати перелік адміністративних деліктів, передбачених КУпАП, виключивши з нього всі ті делікти, які за своєю природою є кримінальними або можуть вважатися Європейським судом з прав людини кримінальними.

Відтак сучасні принципи, засади й умови державного управління, адміністрування та господарювання викликають потребу в переосмисленні правосуб'єктності юридичних осіб, передусім цивільної й адміністративної. Особливо ця проблематика актуалізується в контексті прийняття нових основоположних актів, зокрема Адміністративного кодексу України.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративні правопорушення у 2016 році // Статистичний бюлетень Державної служби статистики України. – К., 2017. – 205 с.
2. Як скоротилося населення України. Інфографіка 24 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tsn.ua/ukrayina/>.
3. Явич Л.С. О принципе научности в работе советского государственного аппарата / Л.С. Явич // Правоведение. – 1967. – № 2. – С. 64.
4. Скакун О.Ф. Теория держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консул, 2009. – С. 221.
5. Вопленко Н.Н. Понятие и классификация принципов права / Н.Н. Вопленко, В.А. Рудковский // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – С. 37.

*В статті аналізуються принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні, ухвалюючи євроінтеграційні процеси в державі. Діється висновок про необхідність удосконалення окремих принципів регулювання адміністративно-деліктних відносин. Звернуто увагу на необхідність основательного переосмислення принципу «операйтивність і економічність», а також введення презумпції невинуватості як принципу регулювання адміністративно-деліктних відносин в відповідності з Європейською конвенцією о захисті прав і основних свобод людини.*

**Ключевые слова:** принципи права, принципи правового регулювання, адміністративно-деліктні відносини, принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин.

*The article analyses the modernize principles of regulation of administrative and tort relations in Ukraine, taking into account the changes in accordance with the European integration processes, which takes place in society and the state. As a result of the research, a conclusion is made on the need to improve certain principles for regulating administrative and tort relations. In particular, attention is drawn to the need for a thorough rethinking of the principle of "efficiency and economy", as well as the introduction of the principle of "presumption of innocence".*

**Key words:** principles of law, principles of legal regulation, administrative-tort relations, principles of regulation of administrative-tort relations.

6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний процес: [навчальний посібник] / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв. – Х.: Харків юридичний, 2012. – С. 22.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.

8. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР // Голос України. – 1997.

9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.

10. Popovic D. European Human Rights Law – A Manual: An Introduction to the Strasbourg Court / D. Popovic. – Netherlands, Even International Publishing, 2013. – P. 198.

11. Frydlander v. France, no. 30979/96, 2000, § 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/>.

12. Кононенко Ю.В. Адміністративно-деліктні провадження у справах про порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні / Ю.В. Кононенко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 5. – С. 102.

13. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 // Голос України. – 2008. – № 236.

14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.

15. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14.07.2015 № 596-VIII // Голос України. – 2015. – № 151.

17. Кравчук О.О. Презумпція винуватості у сучасному адміністративно-деліктному праві України / О.О. Кравчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2016. – № 1. – С. 42.

18. Молчанов Р.Ю. Проведення у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі / Р.Ю. Молчанов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Випуск 38. – Том 2. – С. 17.