 Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**Беньковський Сергій Юрійович**

УДК 342.9:347.998.85(477)

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Ірпінь – 2009

Дисертацією є рукопис

Робота виконана вХарківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент

**Кузніченко Сергій Олександрович**,

Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ,

заступник начальника з наукової роботи.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор

**Левченко Катерина Борисівна,**

Міністерство внутрішніх справ України,

радник міністра МВС України;

кандидат юридичних наук, доцент

**Бевзенко Володимир Михайлович**,

Херсонський юридичний інститут

Харківського національного

університету внутрішніх справ,

заступник начальника з наукової роботи.

Захист відбудеться „24” листопада 2009 року о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 Національного університету державної податкової служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. Садова, 55.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету державної податкової служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. К. Маркса, 31.

Автореферат розісланий „23” жовтня 2009 року.

## Вчений секретар

**спеціалізованої вченої ради Т.О. Мацелик**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми.** Україна обрала курс на побудову демократичної, соціальної, правової держави, в якій права та свободи людини і громадянина є найвищою соціальною цінністю. Демократичні перетворення, що відбулися останнім часом в Україні, обумовили перегляд традиційних уявлень юридичної науки щодо принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення та практики їх застосування, оскільки це безпосередньо пов’язано із забезпеченням прав і свобод людини та громадянина при застосуванні адміністративної відповідальності.

Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення відображають основні ідеї адміністративного права, становлять собою загальні засади механізму правового регулювання. У адміністративному праві принципи відіграють надзвичайно важливу роль, оскільки узагальнюють базові тенденції, розкривають генезис правових норм у сфері адміністративних правопорушень і відповідальності. Правова матерія, абстрагована до рівня принципів права, відображає ідеали, закріплені Конституцією України.

Аналіз правових засад та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому вимагає проведення комплексного, фундаментального дослідження, яке передбачає перегляд старої системи наукових уявлень про основні інститути науки адміністративного права. Свідченням цього є те, що наукові дослідження принципів адміністративного права, складовою яких є і принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення, за часів радянської правової системи з’явилися лише через кілька десятиліть після початку її активного функціонування. Відносно молода правова система України перебуває у стані формування. На нашу думку, настав час для вироблення концепції принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, що підтверджується й бажанням законодавця закріпити деякі принципові положення у тексті Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Актуальність втілення у правозастосовну практику системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається також динамікою всього комплексу сучасної української юриспруденції щодо упровадження основних положень Концепції адміністративної реформи в життя суспільства та реалізацією визначених нею завдань.

Для забезпечення ефективного застосування норм адміністративного права, на яких базується провадження у справах про адміністративні правопорушення, доцільно використовувати досягнення адміністративної науки в практичній діяльності, що потребує відповідного законодавчого забезпечення з урахуванням вітчизняного та світового досвіду.

Загальне науково-теоретичне підґрунтя дослідження цього питання становлять фундаментальні наукові праці таких провідних фахівців у галузі теорії держави і права та адміністративного права: В. Авер’янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, А. Берлача, В. Білоуса, І. Голосніченка, С. Ківалова, І. Коліушка, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Конопльова, О. Миколенка, В. Перепелюк, Л. Петрової, В. Пєткова, О. Скакун, М. Стахурського, Ю. Тихомирова, Н. Тищенка, С. Штефана та ін.

Дослідження проблем функціонування провадження у справах про адміністративні правопорушення фрагментарно висвітлено у роботах вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: Ю. Битяка, Л. Білої, А. Васильєва, Є. Додіна, Д. Калаянова, А. Коренєва, М. Ктіторова, Д. Лук’янця, В. Сорокіна, В. Шкарупи, В. Шильника, Х. Ярмакі.

Однак, незважаючи на численність наукових праць, окремі аспекти даної проблематики знайшли лише фрагментарне висвітлення та не достатньо торкаються проблеми реалізації правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так у дисертаційному дослідження М. Ктіторова за темою «Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення та забезпечення їх реалізація в діяльності ОВС» значна увага приділяється змісту та значенню тільки принципів законності та об’єктивній істині провадження у справах про адміністративні правопорушення. На відміну від вказаної роботи у нашому дисертаційному дослідженні зосереджено увагу на правових засадах та правовій природі принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення як загально-правового явища, з метою внесення пропозицій щодо класифікації принципів даного провадження та чіткого закріплення їх на законодавчому рівні. Визначені дисертантом завдання до цього часу ще не були предметом окремої роботи, не проводилося комплексне дослідження проблем адміністративно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проблема адміністративно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, має не лише теоретичне, а й практичне значення. А це ще раз підкреслює, що актуальність дисертаційної роботи обумовлена визначеним напрямом реалізації адміністративної реформи та необхідністю дослідження проблем реалізацій у правозастосовній практиці системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота виконана відповідно до п. 9 Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р., п.п. 5, 8 Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004–2009 років, затверджених наказом МВС України № 755 від 05.07.2004 р.; п. 4 Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2005–2010 рр., рекомендованих Академією правових наук України; розділу 3 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного університету внутрішніх справ, протокол № 5 від 29 квітня 2005 р. Вона розглянута координаційним бюро відповідного відділення Академії правових наук України і має позитивний відгук щодо актуальності, коректності формулювання і доцільності дослідження у вигляді дисертації за спеціальністю 12.00.07.

**Мета і завдання дослідження**. Мета дослідження – на основі аналізу наукових праць, чинного законодавства та правозастосовної практики дослідити загальноправові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення і на їх підставі розробити і вдосконалити систему принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, сформулювати пропозиції, рекомендації щодо підвищення ефективності правозастосовної діяльності та визначити шляхи удосконалення законодавства в цій сфері.

Мета дослідження обумовила постановку та пошук оптимальних шляхів вирішення наступних завдань, зокрема:

* визначити поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* охарактеризувати правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* проаналізувати правову природу принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення як загальноправового явища;
* з’ясувати місце і роль системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення у механізмі забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності
* розробити авторську класифікацію принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* визначити особливості реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-деліктного законодавства, на підставі якого розробити пропозиції і рекомендації щодо удосконалення правових засад і механізму реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* сформулювати авторське визначення понять „провадження у справах про адміністративні правопорушення”, „правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення”, „принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення”.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають під час реалізації правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

*Предметом дослідження* є правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення.

*Методи дослідження.* Методологічною базою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування зумовлено системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. Логіко-семантичний метод використано для поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 2.1). За допомогою структурно-логічного методу здійснено аналіз структурних елементів правових засад іа принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення (підрозділи 1.2, 2.1–2.3). Процеси становлення й розвитку провадження у справах про адміністративні правопорушення досліджувалися за допомогою історико-правового методу (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2). Порівняльно-правовий метод використано для дослідження принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення у контексті теорії процесуального права, співвідношення правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення (підрозділи 1.1; 1.2, 2.1, 2.2, 3.2). Компаративний метод і документальний аналіз положень Конституції України, відповідних міжнародно-правових актів, чинних Кодексу України про адміністративні правопорушення і Кодексу адміністративного судочинства України, проектів Адміністративно-процедурного кодексу України та Кодексу України про адміністративні проступки, постанов Пленуму Верховного Суду України, нормативно-правових актів МВС України, застосовувалися при розробленні наукових висновків і рекомендацій (підрозділи 1.1–1.2, 2.1–3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертаційного дослідження склали наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного права та процесу.

Положення та висновки роботи ґрунтуються на приписах Конституції України, чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, які визначають правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також ратифікованих в установленому законом порядку міжнародно-правових актах та проектах законодавчих актів у цій сфері.

Репрезентативність висновків досягнута за рахунок дослідження статистичних матеріалів, одержаних у результаті вивчення 457 справ про адміністративні правопорушення в архівах судів Київської, Одеської, Львівської, Луганської та інших областей, аналізу матеріалів опублікованої практики та узагальнень судової практики, проведених працівниками Верховного Суду України протягом 2000–2008 рр.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає в тому, що дане дисертаційне дослідження є одним із перших в Україні комплексним дослідженням проблем становлення та реалізації правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. На основі проведеного дослідження автором сформульовано висновки, рекомендації і пропозиції, які відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

*вперше:*

* сформульоване авторське визначення дефініції „провадження у справах про адміністративні правопорушення ”, „правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення ” та „принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення ”.
* розроблено інструкцію, що визначає загально-процессуальний порядок оформлення матеріалів про вчинення адміністративних правопорушень.

*удосконалено*:

* напрямки адаптації національного адміністративно-деліктного законодавства до законодавства держав членів Європейського союзу стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* шляхи подолання проблем реалізації правових засад та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом використання принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо механізму забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності;

*дістали подальшого розвитку:*

* система наукових підходів щодо розуміння сутності правових засад провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* підходи щодо дослідження правової природи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення;
* класифікація принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що положення та висновки дисертації можуть бути використані :

- у правотворчій діяльності при підготовці та вдосконаленні нормативно-правових актів щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом внесення в них змін і доповнень (акт впровадження від 2 вересня 2009 року);

- у правозастосовній діяльності деякі результати дослідження можуть бути корисними як для науковців, що працюють у сфері адміністративного права, так і для практичних працівників правоохоронних органів. Окремі основні положення дослідження впроваджені автором у практичну діяльність Управління громадської безпеки ГУМВС України в Одеській області (акт впровадження від 16 лютого 2009 року) з метою удосконалення практики розгляду справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень по таких справах;

- у навчальному процесі при викладанні дисциплін „Адміністративне право України”, „Адміністративний процес” та „Адміністративна відповідальність” для студентів, курсантів та слухачів Одеського державного університету внутрішніх справ (акт впровадження від 10 жовтня 2008 року).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано з використанням останніх досягнень науки адміністративного та конституційного права, усі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на підставі особистих досліджень. Наукові ідеї та розробки, що належать співавтору опублікованої наукової праці, у дисертації не використовувалися.

**Апробація результатів дисертації**. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на десяти міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглих столах, зокрема: „Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития” (г. Белгород, 2003 г.); „Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених” (м. Харків, 25 травня 2005 року); „Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки” (м. Харків, 17 березня 2006 року); „Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених” (м. Харків, 12 травня 2006 року); „Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення” (м. Сімферополь, 7-8 грудня 2006 року); „Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених” (м. Харків, 25 травня 2007 року); „Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів” (м. Сімферополь, 11-12 грудня 2008 року); „Дотримання прав та свобод людини і громадянина: сучасний стан, проблеми та шляхи вирішення” ( м. Одеса, 24 грудня 2008 року); „Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави: сучасний стан, проблеми та шляхи вирішення” (м. Одеса, 10 квітня 2009 року).

**Публікації**. Основні положення та висновки дисертації відображено у навчальному посібнику „Адміністративне право України” (у співавторстві, з грифом МВС України, лист № 7095/П6 від 28 квітня 2007 р.) та 13 публікаціях, чотири з яких опубліковано у фахових наукових виданнях, перелік яких затверджено ВАКом України, і тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг роботи**. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають сім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи, додатків (24 сторінки) і списку використаних джерел (164 найменування на 16 сторінках). Загальний обсяг дисертаційного дослідження становить 219 сторінок.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, дано загальну характеристику його основних напрямів, зв’язок з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і завдання, сформульовано основні теоретичні положення роботи, визначено наукову новизнуа одержаних результатів і значення для правозастосування, подано дані про їх апробацію та публікації.

**Розділ 1. „Загальноправові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення”** містить два підрозділи.

У *підрозділі 1.1 „Сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення”* аналізуються основні характеристики провадження у справах про адміністративні правопорушення ізазначається, що даний вид провадження за своїм змістом і призначенням посідає досить вагоме місце серед інших видів адміністративних проваджень. Різноманіття адміністративних проваджень обумовлене існуванням різних форм їх реалізації та видами проваджень, що викликано характером самого державного управління, яке охоплює всі сторони суспільного життя, і різноманітністю управлінських відносин. У зв’язку з цим пропонується загальне визначення адміністративних проваджень – це нормативно врегульований порядок учинення певних дій, які забезпечують законний і об’єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об’єднаних спільністю предмета.

Наявність особливостей дозволяє виділити провадження в справах про адміністративні правопорушення з ряду інших адміністративних проваджень. Серед цих особливостей значне місце займають правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, які характеризуються певними нормами щодо здійснення даного провадження, а саме: завданням і порядком провадження; положенням сторін у провадженні, їх правами та обов’язками; підвідомчістю розгляду та провадження справ; доказуванням у провадженні; застосуванням заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення; стадійністю; підставами та строками розгляду справ про адміністративні правопорушення; порядком оскарження, опротестування та перегляду рішень; порядком виконання рішень та ін. Основне призначення норм провадження у справах про адміністративні правопорушення вбачається в тому, щоб регламентувати застосування матеріальних норм, які передбачають адміністративну відповідальність.

Зазначене доводить, що провадження у справах про адміністративне правопорушення являє собою систему норм адміністративного права, що регулюють особливі суспільні відносини, порядок, форми й методи діяльності відповідних органів і посадових осіб та інших учасників, що пов’язані із застосуванням адміністративних стягнень. Крім того, на підставі норм цього провадження врегульовується також порядок звільнення невинних у вчиненні адміністративних правопорушень від відповідальності.

*У підрозділі 1.2 „Правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення”* аналізуються правові основи здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. На основі аналізу всіх складових правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення побудовано ієрархічну систему нормативно-правових актів за юридичною силою: Конституція України; міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Україною; норми матеріального і процесуального права, об’єднані в кодекси і закони України; постанови Верховної Ради України; укази і розпорядження Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; міжгалузеві нормативні акти, нормативні акти МВС України та міжвідомчі нормативні акти; нормативні акти місцевих державних адміністрацій; нормативні акти органів місцевого самоврядування. Окремо виділено в цій системі нормативні акти органів державного управління, що здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Досліджено характерні особливості правового регулювання порядку провадження по справах за порушення: митних правил; санітарних правил; податкового законодавства; земельного законодавства; законодавства з охорони державного кордону; у сфері діяльності органів внутрішніх справ.

На відміну від провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України, правозастосовна діяльність окремих суб’єктів має характерну специфіку, що полягає в процедурі реалізації адміністративної відповідальності названими суб’єктами встановленими та регламентованими спеціальними нормативними актами. У свою чергу, така кількість нормативних актів має суттєві відмінності в правовій регламентації ряд питань важливих юридичних аспектів і веде до суперечностей у правозастосуванні, що не сприяє більш повній реалізації конституційних гарантій захисту та охорони прав і законних інтересів усіх учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення. Таке різноманіття нормативних актів, які регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення, необхідно приймати не замість, а для точного і правильного виконання законів України.

**Розділ 2 „Система принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення”** складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню становлення та розвитку системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, проблем їх реалізації системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

*У підрозділі 2.1 „Поняття та види принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення”* здійснено аналіз наукових підходів до розуміння поняття та видів принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Підкреслюється, що здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх ефективність у виконанні охоронної, превентивної і виховної функцій перебувають у безпосередній залежності від виконання і правильного застосування норм матеріального і процесуального права. Для цього необхідно не тільки знати зміст закону, його спрямованість, місце в системі права, а також зв’язок з іншими чинними нормами та теоретичними поглядами, але й дослідити їх першооснову, якими є принципи та класифікувати їх за видами, що відображають найбільш характерні риси зазначеного провадження, дозволяють розкрити його сутність, характер і соціальну цінність.

З’ясовано, що принцип в об’єктивному розумінні – це основне положення, передумова; в суб’єктивному – вихідний пункт, першооснова. Виходячи з такого розуміння, принцип як правова категорія, а значить і принцип провадження, є тією особливою рисою, на якій ґрунтується сам процес, тобто весь алгоритм дій, що визначені законом як провадження у справах про адміністративні правопорушення; якісно особлива риса, основоположна установка, недотримання якої визнає провадження протиправним. У своїй сукупності ці установки визначають та розкривають специфіку провадження у справі про адміністративні правопорушення порівняно з іншими провадження чи іншою діяльністю суб’єктів правозастосування.

У зв’язку з наведеним дисертантом пропонується класифікувати принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення за такими групами, як: соціально-правові, загальні та спеціальні. До соціально-правових принципів віднесено такі: гуманізм, соціальна справедливість, демократизм. До загальнихналежать: законність; публічність (офіційність); презумпція невинуватості; доведеність вини; всебічність, повнота та об’єктивність дослідження обставин справи; забезпечення кожному права на повагу його гідності; забезпечення кожній людині права на свободу та особисту недоторканність; рівність усіх учасників провадження перед законом та органами, які здійснюють провадження у справі; забезпечення особі, яка притягується до відповідальності, права на захист; забезпечення учасникам провадження права користуватися рідною мовою; обов’язковість рішень органів та посадових осіб, які ведуть провадження; забезпечення права на оскарження дій і рішень посадових осіб та органів, які здійснюють провадження у справі. До спеціальних принципіввідносять поєднання гласності і конфіденційності; безпосередності дослідження доказів.

*У підрозділі 2.2 „Становлення та розвиток системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення”* досліджується генезис становлення та розвитку системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення залежно від історичних, політичних, соціально-економічних, організаційних та інших чинників, що вплинули на їх формування.

Обґрунтовано, що принципи створюються не законодавцем, а виробляються наукою, оскільки абстрагування загальних положень з об’єктивної реальності – це функція наукового мислення. Роз’яснення та аргументація також цілком переконують у їх правильності та можливості використання. Систематизація принципів провадження ґрунтується на пізнанні його закономірностей. Принципи, по суті, і формуються для створення умов реалізації об’єктивних законів і закономірностей суспільного розвитку.

Досліджено процес формування системи принципів провадження, проаналізовано радянський період, ідеологізовані догми якого безпосередньо вплинули на її становлення. Розглянуто закордонний досвід формування аналогічних систем. Сформульовано поняття цієї системи яксукупність окремих принципів, що організаційно пов’язані зі спільною метою провадження у справах про адміністративні правопорушення.

З’ясовано, що становлення системи принципів відбувалося за складних умов. Уважається, що закріплені в комплексі в правовому аспекті принципи стануть важливими соціальними орієнтирами для створення законних підстав притягнення до адміністративної відповідальності, а це сприятиме формуванню правової держави.

*Підрозділ**2.3 „Проблеми реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення та шляхи їх вирішення”* присвячено виявленню суттєвих проблем, що виникають при реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення та визначенню шляхів їх подолання.

Практика правозастосування при провадженні у справах про адміністративні правопорушення свідчить, що реалізація будь-яких принципів провадження на сьогодні супроводжується рядом проблем. Найбільш поширеним явищем є нерозуміння самого принципу верховенства права, його ототожнення з радянським принципом верховенства позитивного закону. Часто застосовують закони, які ніяк не „вписуються” в концепцію природного права, відірвані від природних прав і свобод людини, що їх порушують. Як і за радянських часів, громадяни часто не можуть реалізувати свої права лише через відсутність позитивного закріплення відповідних прав у законах та підзаконних актах або ж через відсутність механізмів реалізації тих прав, які задекларовані у законах.

Окреслено проблеми, що стоять на шляху реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення: не розуміння природи та змісту загальносоціальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення через недосконалість юридичної освіти в Україні; недотримання принципів, що прямо випливають із концепції правової держави та принципу верховенства права; недосконалість підзаконного регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення; застарілі інституційні механізми захисту прав людини; стан застосування інституту відповідальності посадової особи за порушення порядку (правил) провадження та прийняття внаслідок цього неправомірних актів.

Запропоновано шляхи вирішення проблем реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема:

– передбачається не лише наукова розробка такої системи правових принципів, яка б відповідала об’єктивним умовам розвитку суспільства, держави і права, втілювала б у собі загальні ідеї, що покладені в основу всієї правової системи, не суперечила моральним позиціям, що склалися у суспільстві, та традиціям адміністративно-деліктної політики держави, але й законодавчого закріплення її у відповідних кодексах – так звана матеріалізація принципів провадження;

– розроблено практичні рекомендацій для правозастосовних органів щодо втілення тих чи інших принципів у нормативному матеріалі, виявлення проблем і суперечностей в адміністративно-деліктному законодавстві щодо втілення в ньому як загальних принципів права, так і конкретних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, та усунення недоліків у роботі правозастосовних державних органів, які пов’язані з недотриманням або з неналежним дотриманням таких принципів. Такими рекомендаціями можуть бути узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюються апеляційними судами, а також Верховним Судом України.

**Розділ** **3 „Пріоритетні напрями удосконалення правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення”** складається з двох підрозділів, що присвячені дослідженню зарубіжного досвіду адміністративно-деліктного законодавства у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення та вдосконаленню правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

*Підрозділ 3.1* „*Зарубіжний досвід адміністративно деліктного законодавства: у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення”,* присвячений необхідності переосмислити ряд основних науково-теоретичних засад адміністративно-деліктного законодавства у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, має велике значення для розвитку та оновлення самої доктрини адміністративного права як самостійної галузі української юридичної науки.

Констатується, що Кодекс України про адміністративні правопорушення значною мірою застарів, причому він не узгоджується не тільки з вимогами часу, але й практикою Європейського суду з прав людини, конкретними рішеннями у справах проти України. З огляду на такі обставини значення інституту адміністративної відповідальності, у контексті захисту прав людини, на практиці є низьким. Зазначені проблеми відображають лише загальне уявлення про основні труднощі, пов’язані зі становленням українського адміністративно-деліктного законодавства та впливу його на процеси розвитку правової держави.

Один із напрямів удосконалення правових засад та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна застосовувати на базі міжнародного досвіду. За допомогою нього можна суттєво змінити, оновити або доповнити всі основні частини величезного масиву чинного адміністративного законодавства, яке сьогодні за своїм змістом не відповідає не тільки потребам формування громадянського суспільства, побудови соціальної, демократичної, правової держави, а, крім того, не відповідає і вимогам здійснення адміністративної реформи.

Зазначається, що при використанні підходів до вдосконалення внутрішньої структури нормативної системи адміністративно-деліктного законодавства, а саме провадження у справах про адміністративні правопорушення, важливо врахувати потреби збереження їх, з одного боку, галузевої цілісності, єдності адміністративного права, а з іншого – поглиблення їх внутрішньогалузевої диференціації.

*Підрозділ 3.1* „*Удосконалення правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення”* присвячено основним напрямам покращання та оптимізації системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Необхідність удосконалення правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення пояснюється тим, що розвиток громадянського суспільства можливий тільки за умови комплексного, системного реформування всіх сфер суспільного життя. Складовою такого реформування є правова реформа, яка повинна охопити більшість правових відносин. Так, Концепція адміністративної реформи України визначає, що для ефективного правового супроводження адміністративної реформи в подальшому необхідно систематизувати адміністративні норми, використовуючи нове бачення і підходи, насамперед їх систематизації шляхом кодифікації. Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об’єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. У зв’язку із цим сучасна доктрина адміністративно-деліктного права сьогодні має можливість розробити єдиний підхід до розуміння даної проблеми – систематизація принципів та їх законодавче закріплення.

Оптимізована система принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення повинна знайти чільне місце в проекті Кодексу України про адміністративні проступки. У зв’язку із цим потрібні досконалі методи оптимізації системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, насамперед тих, які забезпечують захист прав громадян та інших суб’єктів під час притягнення їх до адміністративної відповідальності. Тому прийняттю нового Кодексу про адміністративні проступки має передувати розроблення науково обґрунтованих і чітко сформульованих положень, спрямованих на захист громадян та юридичних осіб від необґрунтованого притягнення до адміністративної відповідальності.

З’ясовано, що будь-які заходи в рамках правової реформи доцільно починати з удосконалення основоположних джерел, керівних ідей усього права, тобто з принципів права. У свою чергу, вдосконалення провадження у справах про адміністративні правопорушення необхідно починати з визначення системи принципів як керівних ідей та логічності в методичних основах здійснення даного провадження, які повинні базуватися на встановлених і вдосконалених принципах цього провадження. Це дозволить послідовно, комплексно й системно здійснювати правову реформу, а отже, відповідно до цього покращувати право в Україні загалом.

Констатується, що удосконалення правових засад та принципів провадження дасть змогу дослідити методичні основи здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Це зумовлено також тим, що взагалі право почали розуміти в Україні зовсім по-новому. Його вже не обмежують тільки позитивно нормативним сприйняттям і тлумаченням. Право дедалі більше переходить на позиції школи „класичного” і „відродженого” природного права, виходячи із цього істотну роль та місце правових засад провадження у справах про адміністративні правопорушення відображає власне система принципів, яка дає можливість об’єднати всі різновиди методичних основ в одну форму. Адже саме методичні основи насамперед консолідують правотворчість і правосуддя, надають внутрішньої цілісності діючій правовій системі, слугують зміцненню законності і правопорядку, громадської дисципліни, гарантують реалізацію інтересів і прав особи.

У зв’язку з наведеним запропоновано проект єдиної інструкції щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**ВИСНОВКИ**

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, осмислення науково-теоретичної літератури з досліджуваної проблеми, автором визначено поняття, зміст та особливості правових засад і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення та сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правових засад та практичної реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Основні з них такі:

1. Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це система правовідносин, які виникають, змінюються та/або припиняються на основі процесуальної (процедурної) діяльності органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та приймати по цих справах рішення.

2. Правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення – це комплекс матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм, що містяться в Конституцій, КУпАП, Митному кодексі, інших законодавчих та підзаконних актах, що визначають порядок розгляду справ про вчинення адміністративного правопорушення і прийнятті рішень по цих справах.

3. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення це основні ідей, положень, правил, якими керуються уповноважені органи (посадові особи) при розгляді справ про адміністративні правопорушення, прийнятті рішень по цих справах і виконанні винесених постанов.

4. Закріплені в комплексі та правовому аспекті принципи є важливими соціальними орієнтирами законних підстав притягнення до адміністративної відповідальності, що стане одним із кроків для розбудови правової демократичної держави.

5. До класифікації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, залежно від специфіки даного провадження, відносяться такі групи: соціально-правові, загальні та спеціальні принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення.

До групи соціально-правових принципів віднесено такі: гуманізм, соціальна справедливість, демократизм.

До групи загальних принципів – законності; публічності (офіційності); презумпції невинуватості; доведеності вини; всебічності, повноти та об’єктивності дослідження обставин справи; забезпечення кожному права на повагу його гідності; забезпечення кожній людині права на свободу та особисту недоторканність; рівності всіх учасників провадження перед законом та органами, які здійснюють провадження у справі; забезпечення особі, яка притягується до відповідальності, права на захист; забезпечення учасникам провадження права користуватися рідною мовою; обов’язковість рішень органів і посадових осіб, які ведуть провадження; забезпечення права на оскарження дій і рішень посадових осіб та органів, які здійснюють провадження у справі.

До групи спеціальних принципів належать поєднання гласності та конфіденційності; безпосередності дослідження доказів.

6. Система принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення – це поєднання окремих принципів, організаційно пов’язаних зі спільною функцією провадження у справах про адміністративні правопорушення, які можуть формуватися за різними критеріями, а саме:

а) за джерелом закріплення: конституційні, закріплені в базовому законі, закріплені в галузевих законах;

б) за предметом регулювання: принципи організації провадження; принципи здійснення провадження;

в) за функціональною роллю: організаційні; організаційно-функціональні; функціональні;

г) за змістом і сферою поширення: загальноправові, міжгалузеві, галузеві.

7. Фактором реалізації принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення є подолання проблемних питань провадження у справах про адміністративні правопорушення як із позицій адміністративно-процесуальної теорії, так і в контексті дії конкретних правових принципів у суспільстві.

Перший крок передбачає не лише наукову розробку такої системи адміністративно-деліктних правових принципів, яка б відповідала об’єктивним умовам розвитку суспільства, держави і права, втілювала б у собі загальні ідеї, покладені в основу всієї правової системи, не суперечила позиціям моралі та гуманізму, що склалися в суспільстві, та основам адміністративно-деліктної політики держави, її законодавчого закріплення – так звана матеріалізація принципів провадження.

Другий крок включає розроблення практичних рекомендацій для правозастосовних органів щодо втілення принципів у нормативному матеріалі, виявлення проблем і суперечностей в адміністративно-деліктному законодавстві. Такими рекомендаціями можуть бути узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, здійснювані апеляційними судами, а також Верховним Судом України.

7. Ефективність реалізації правових засад та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, залежить від: нерозуміння у повному обсязі природи та змісту загально-соціальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення суб’єктами правозастосовної діяльності; недотримання принципів, що прямо випливають із концепції правової держави та принципу верховенства права; недосконалість підзаконного регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до порушень як окремих принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, так і їх системи; застарілі інституційні механізми захисту прав людини.

8. Удосконалення провадження у справах про адміністративні правопорушення необхідно починати з визначення системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення як керівних ідей та правил логічності у правових засадах здійснення даного провадження, які повинні базуватися на встановлених та удосконалених принципах цього провадження. Це дозволить послідовно, комплексно й системно здійснювати правову реформу, спрямовану на реалізацію положень Конституції України.

9. Запропоновано уніфіковані методичні рекомендації з оформлення матеріалів про вчинення адміністративних правопорушень.

10. На підставі аналізу адміністративно-деліктного законодавство зарубіжних країн запропоновано доповнити главу 18 Кодексу України про адміністративні правопорушення спеціальною статтею, яка б визначала принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення у такій редакції:

„Принципами здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення є: законність; демократизм; гуманізм; всебічність розгляду справи про адміністративні правопорушення; соціальна справедливість; публічність (офіційність); презумпція невинуватості; поєднання гласності та конфіденційність; повнота та об’єктивність дослідження обставин справи; безпосередність дослідження доказів; доведеність вини; рівність усіх учасників провадження перед законом та органами, які здійснюють провадження у справі; обов’язковість рішень органів та посадових осіб, які ведуть провадження; забезпечення кожному права на повагу його гідності; забезпечення кожному права на свободу та особисту недоторканність; забезпечення особі, яка притягується до відповідальності, права на захист; забезпечення учасникам провадження права користуватися рідною мовою; забезпечення права на оскарження дій і рішень посадових осіб та органів, які здійснюють провадження у справі.

11. З метою удосконалення правових засад провадження у справах про адміністративні правопорушення пропонується внести доповнення до статті 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: після слова „надсилається” доповнити „протягом трьох діб з моменту оформлення матеріалів про вчинення адміністративного правопорушення”.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ  
Статті в наукових фахових виданнях:**

1. Беньковський С. Ю. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення / С. Ю. Беньковський // Митна справа. – 2006. – № 2. – С. 75–79.
2. Беньковський С. Ю. Периоды формирования производства по делам об административных правонарушениях / С. Ю. Беньковський // Митна справа. – 2006. – № 3(45). – С. 80–82.
3. Беньковський С. Ю. Принцип гуманизму, як загальносоціальний принцип провадження у справах про адміністративні правопорушення // Форум права. –2007. – № 3. – С. 44–47 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07bsjpap.pdf>
4. Беньковський С. Ю. Щодо удосконалення правових засад та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення/ С. Ю. Беньковський // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 2. – С. 132-134.

**Інші статті, тези виступів на конференціях і семінарах:**

1. Беньковський С. Ю. Адміністративне право України : навчальний посібник [для курсантів та студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / Конопльов В. В., Кузніченко С. О., Шильник В. Ю., Беньковський С. Ю. – Харків : ТОВ „ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС”, 2007. – 268 с.
2. Беньковський С. Ю. Развитие административной юстиции в Украине / С. Ю. Беньковський // Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине : состояние и перспективы развития : міжнар. наук.-практ. конф. – Выпуск 1. – Бєлгород : ОНиРИО БелЮИ МВД России, 2003. – С.70-73.
3. Беньковський С. Ю. Адміністративна процедура і адміністративний процес / С. Ю. Беньковський // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : збірник наукових праць (Харків, 25 травня 2005 р.). – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 121-125.
4. Беньковський С. Ю. Принципи адміністративно-юрисдикційного провадження / С. Ю. Беньковський // Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки : наук.-практ. конф. (Харків, 17 березня 2006 р.). – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2006 – С. 112-116.
5. Беньковський С. Ю. Особливості принципу законності у адміністративному праві / С. Ю. Беньковський // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : збірник наукових праць (Харків, 12 травня 2006 р.). – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – С. 71-73.
6. Беньковський С. Ю. Законодавчі проблеми провадження у справах про адміністративні правопорушення і проступки // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : міжнар.наук.-практ. конф. (Сімферополь, 7-8 грудня 2006 р.) Частина 1 – Сімферополь : Вид-во Крим. юрид. ін.-т, 2006. – С. 138-142.
7. Беньковський С. Ю. Становлення принципів провадження у справах про адміністративні проступки / С. Ю. Беньковський // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : наук.-практ. конф. (Харків, 25 травня 2007 р.). – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 109-112.
8. Беньковський С. Ю. Принцип раціонального поєднання гласності та конфіденційності провадження у справах про адміністративні правопорушення / С. Ю. Беньковський // Кримський юридичний вісник „Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів”. – Вип. 2. – Сімферополь : Вид-во Крим. юрид. ін.-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – С. 191-197.
9. Беньковський С. Ю. Удосконалення системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення / С. Ю. Беньковський // Дотримання прав та свобод людини і громадянина: сучасний стан, проблеми та шляхи вирішення : регіональна наук.-практ.конф. (Одеса, 24 грудня 2008 р.). – Одеса : Вид-во ОДУВС, 2008. – С. 275-279.
10. Беньковський С. Ю. Удосконалення правових засад та принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення / С. Ю. Беньковський // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави : сучасний стан, проблеми та шляхи вирішення : міжнар.наук.-практ. конф. (Одеса, 10 квітня 2009 р.). – Одеса : Вид-во ОДУВС, 2008. – С. 182-183.

**АНОТАЦІЇ**

**Беньковський** **С.** **Ю. Правові засади та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення. –** Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2009.

Дисертацію присвячено теоретичним і практичним проблемам реалізації принципів та правовим засадам провадження в справах про адміністративні правопорушення в Україні. Досліджено сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення, охарактеризовано правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення, визначено поняття та види принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проаналізовано становлення та розвиток системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Окреслено проблеми реалізації та визначено шляхи вдосконалення системи принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання зазначених проваджень, внесення конкретних змін і доповнень до чинного законодавства України.

***Ключові слова:*** *система принципів, правові засади, провадження в справах про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність.*

**Беньковский** **С.** **Ю. Правовые основы и принципы производства по делам об административных правонарушениях. –** Рукопись. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет государственной налоговой службы Украины. – Ирпень, 2009.

Диссертация является комплексным научным исследованием производства по дела об административных правонарушениях.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим проблемам реализации правовых основ и принципов производства по делам об административных правонарушениях в Украине. Работа является одной из первых попыток комплексно, с использованием современных методов познания исследовать проблемные вопросы производства по делам об административных правонарушениях в отечественном законодательстве.

В результате проведенного исследования рассмотрено правовые основы и принципы производства по делам об административных правонарушениях.

В соответсвии с поставленной целью определены понятия „производство по дела об административных правонарушениях”, „правовые основы производства по дела об административных правонарушениях” и „принципы производства по дела об административных правонарушениях”, структура производства и его содержание. Разроботаны предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование механизма производства по делам об административных правонарушениях. В частности, предложено закрепить на законодательном уровне принципы производства по делам об административных правонарушениях, кроме того предложено внести изменения в законодательство Украины относительно сроков передачи материалов уполномоченым органам (должностным лицам) о совершении административного правонарушения для рассмотрения и принятия по таким делам решения. Также предложены унифецированые методические рекомендации по оформлению материалов о совершении административных правонарушений. Для повышения эффективности работы должностных лиц и уполномоченных органов автор рекомендует проводить разъянительную работу среди даних лиц относительно решения проблемных вопросов в исследуемой сфере.

В работе обращено внимание на недостаточно изученный вопрос формирования и нормативного закрепления принципов производства по делам об административных правонарушениях, обоснована научно-теоритическая конструкция системы принципов производства по делам об административных правонарушениях.

Сформулирован ряд выводов, предложений и рекомендаций, направленных на усовершенствование теоретико-правовых основ и практики применения производства по делам об административных правонарушениях.

***Ключевые слова****: система принципов, правовые основы, производство по делам об административных правонарушениях, административная ответсвенность.*

**Benkovskiy** **S.** **U. Legal Bases and Principles of Proceedings in Administrative Lawbreaking Cases.** – Manuscript.

Dissertation on the obtaining of scientific degree of Candidate of Laws by specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University of State Tax Service of Ukraine. – Irpin’, 2009.

Dissertation is dedicated to theoretical problems of realization of theoretical and practical problems of realization of legal bases and principles of proceedings in administrative lawbreaking cases in Ukraine/ Essence of proceedings in administrative lawbreaking cases is investigated, legal bases of proceedings in administrative lawbreaking cases is characterized, notion and kinds of principles of proceedings in administrative lawbreaking cases are defined. The becoming and development of the system of principles of proceedings in administrative lawbreaking cases is analyzed. The problems of realization and the ways of improvement of the system of principles of proceedings in administrative lawbreaking cases are defined.

***Keywords:*** *system of principles, legal bases, proceedings in administrative lawbreaking cases, administrative responsibility.*

Підписано до друку 21.10.2009 року. Формат 60х90/16

Папір офсетний. Друк офсетний.

Друк.арк. 0,9. Тираж 100 прим.

Зам. № \_\_\_

Видруковано в Національному університеті

державної податкової служби України.

08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. К. Маркса, 31

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>