

Когут В. М.,

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 6
Львівського державного університету внутрішніх справ***ПРО МАТЕРІАЛЬНО-ПРАВОВУ ОСНОВУ ВИКОРИСТАННЯ
ЕЛЕКТРОННИХ ЗАСОБІВ ІНФОРМАЦІЇ У ПРОВАДЖЕННІ
В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ****ABOUT MATERIAL LEGAL BASIS OF USE OF ELECTRONIC MEANS
OF INFORMATION ON PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE DEFENSE CASES**

У статті проаналізовано матеріально-правову основу використання електронних засобів інформації в адміністративно-судочинстві. Проведено аналіз нормативного забезпечення та проблем практичної реалізації використання електронних засобів інформації у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Запропоновано окремі зміни до механізму впровадження електронного судочинства відповідно до міжнародних вимог стандартів діяльності судової системи.

Ключові слова: електронні засоби інформації, електронне судочинство, адміністративний процес, процесуальне право, процесуальні норми, матеріальні норми.

В статье проанализирована материально-правовая основа использования электронных средств информации в административном судопроизводстве. Проведен анализ нормативного обеспечения и проблем практической реализации использования электронных средств информации в производстве по делам об административных правонарушениях. Предложены отдельные изменения к механизму внедрения электронного судопроизводства в соответствии с международными мировыми требованиями стандартов деятельности судебной системы.

Ключевые слова: электронные средства информации, электронное судопроизводство, административный процесс, процессуальное право, процессуальные нормы, материальные нормы.

The article analyzes the material and legal basis for the use of electronic media in administrative legal proceedings. The analysis of regulatory support and problems of the practical implementation of the use of electronic media in the conduct of cases on administrative violations has been carried out. Some changes were made to the mechanism of implementation of electronic justice in accordance with the international requirements of the standards of the judicial system.

Key words: electronic media, electronic lawsuits, administrative processes, procedural rights, procedural norms, material norms.

Будь-які відносини громадян із владою несуть у собі потенційну небезпеку виникнення конфліктів. Це пояснюється тим, що громадянин у таких відносинах майже завжди виступає або прохачем, або суб'єктом відповідальності. Зверхнє становище влади над громадянином ускладнює захист інтересів останнього у разі, якщо відносини стали конфліктними і громадянин вважає, що влада порушила його права. Він позбавлений важелів впливу на владу, які вона може застосувати до нього. Громадянин виявиться беззахисним, якщо пошук правди в адміністративних інстанціях не дасть результатів.

Ось чому в сучасних демократичних країнах велике значення для гарантування прав людини у її відносинах з владою надається правовому захисту з боку незалежного і авторитетного органу – суду. Судовий механізм захисту прав людини, який дає змогу усунути свавілля з боку влади, забезпечує втілення в життя принципу відповідальності влади за свою діяльність перед людиною. Цей механізм має назву «адміністративна юстиція». У більшості європейських країн адміністративна юстиція представлена спеціалізованими адміністративними судами або спеціалізованими відділами у складі судів загальної юрисдикції [1, с. 7].

Процесуальні і матеріальні норми права були предметом дослідження таких учених, як С. Алексєєв, Ю. Бисага, І. Галаган, В. Горшеньов, Р. Гукасян, А. Дудник, В. Коваль, О. Котуха, Н. Левицька,

П. Недбайло, Л. Ніколенко, С. Погребняк, І. Погрібний, П. Рабінович, Ю. Тихомиров, Н. Хлібороб, Л. Явич та інші.

Щодо визначення та співвідношення норм матеріального й процесуального права в науковій літературі, попри детальну розробленість цього питання, досі немає одностайної думки. Зокрема, М. Шакарія і А. Сергун зазначають, що існування певного всеосяжного глобального процесуального права, «процесуального права взагалі» й ділення радянського права на дві частини (матеріальну й процесуальну) є зрозумілим положенням, вихідним постулатом, постає проблема лише щодо того, щоб виробити систему. Про матеріальне право, матеріальну норму, матеріальні правовідносини говорять тільки тоді, коли треба відокремити й не змішувати їх із процесуальним правом, процесуальною нормою, процесуальними правовідносинами [2, с. 28].

Норми матеріального права мають на меті визначення змісту прав та обов'язків суб'єктів права і відповідають на питання, що треба зробити для реалізації цих прав та обов'язків.

Матеріальні норми передбачають права й обов'язки суб'єктів права в галузі матеріальних і нематеріальних благ; закріплюють юридичні факти, які створюють, змінюють і припиняють правовідносини; дефініції; визначають компетенцію різних органів у сфері застосування правозастосувальних актів [3, с. 153].

Норму матеріального права можна визначити як норму права, яка регулює суспільні (матеріальні) відносини шляхом їх прямого правового регулювання за допомогою визначення для їхніх учасників змісту прав, обов'язків і заборон.

В юридичному енциклопедичному словнику матеріальне право визначається як юридичне поняття, що означає правові норми, за допомогою яких держава здійснює вплив на суспільні відносини шляхом прямого, безпосереднього правового регулювання. Норми матеріального права закріплюють форми власності, юридичне становище майна й осіб, визначають порядок створення та структуру державних органів, встановлюють статус громадян, підстави й межі відповідальності за правопорушення тощо [4].

Матеріальною галуззю права є сам робочий механізм правового регулювання. До неї зараховують норми права, які є «первинним регулятором» суспільних відносин, безпосередньо надають особам суб'єктивні права та юридичні обов'язки й містять підстави вирішення справи по суті. Норми матеріальних галузей права покликані відображати основи правовідносин, вони містять права й обов'язки їхніх учасників, встановлюють правовий режим вчинення певних дій або регулюють наслідки яких-небудь подій, тобто є основним регулятором суспільних відносин [5, с. 2].

Значна кількість процесуальних норм може бути в кодифікованих або некодифікованих актах матеріального права. Питання щодо правової природи цих норм можна вважати дискусійним. Ю. Тихомиров зазначає, що процесуальні норми, включені в систему матеріального законодавства, є структурною частиною матеріального права [6, с. 7–11]. Л. Лесницька зараховує досліджувану групу процесуальних норм до структури процесуального права [7, с. 321]. Найпоширенішою є позиція С. Алексєєва, який вважає, що процесуальні норми, включені в структуру матеріального законодавства, є частиною процесуального права. Це означає, що окремі правові норми можуть належати не до однієї, а до двох або декількох галузей права, тобто мають «подвійну прописку» [8, с. 144]. Отже, можна зробити висновок, що процесуальні норми, включені до складу матеріального законодавства, одночасно входять у систему матеріального і процесуального права, при цьому їхня правова природа не змінюється – це норми процесуального права.

Взаємозв'язок норм процесуального й матеріального права особливо проявляється під час вдосконалення процесуального законодавства. Проблема вдосконалення процесуального законодавства не може бути вирішена без одночасної зміни процесуальних норм, що містяться в матеріальному законодавстві.

Послідовники такого підходу вказують на те, що всі матеріальні галузі права (адміністративне, трудове, митне, податкове, земельне, лісове, повітряне, транспортне й навіть цивільне та кримінальне) мають у своєму складі певні процесуальні (процедурні) норми для задоволення внутрішніх потреб матеріальної галузі, її самоорганізації, які не належать до структури й системи галузевих процесів. Автори колективної монографії за редакцією Ю. Бисаги зазначають:

«У будь-якій матеріально-правовій галузі є процесуальні утворення (інститути) або навіть процесуальні норми, які, будучи вкрапленими в зміст матеріально-правових інститутів, виконують функції процедурного забезпечення останніх» [9, с. 10].

Ще один прояв взаємозв'язку матеріального і процесуального права – це взаємозв'язок матеріальних і процесуальних відносин. Під матеріальними правовідносинами слід розуміти суспільні відносини, врегульовані нормами матеріального права. Суспільні відносини, що виникають у зв'язку з примусовим здійсненням суб'єктивного матеріального права у разі його порушення або загрози його порушення, врегульовані нормами процесуального права, є процесуальними правовідносинами. Висловлюються різні думки з приводу взаємозв'язку матеріальних і процесуальних правовідносин. Одні вважають, що вони співвідносяться між собою як матеріальне право з процесуальним правом [10, с. 33]. Прибічники цієї позиції обґрунтовують її тим, що процесуальні правовідносини є вторинними явищами, порівняно з матеріальними, бо службове призначення процесуальних правовідносин полягає в забезпеченні реалізації матеріальних відносин. Це означає, що характер, зміст і призначення процесуальних відносин, які складаються під час врегулювання процесуальним правом організаційної діяльності із застосування норм матеріального права, підпорядковані вимогам життєвості матеріальних правовідносин і в цьому сенсі зумовлюються ними, похідні від них. Цей взаємозв'язок виявляється не безпосередньо, а через діяльність застосування норм матеріального права в межах процесуальних норм. Соціальне призначення процесуально-правових відносин, так само як і призначення процесуального права, полягає в тому, аби обслуговувати потреби реалізації норм матеріального права у відповідних правовідносинах, а також забезпечувати здійснення цих правовідносин у практичній діяльності їхніх суб'єктів. Інші вчені вважають, що не можна розглядати співвідношення матеріальних і процесуальних правовідносин як таких, що витікають один із одного [11, с. 19]. З цієї думкою слід погодитися. Процесуальна галузь права була би безцільною без матеріальної галузі, існування ж матеріальних правовідносин не зумовлене наявністю процесуальних правовідносин, так само як і існування процесуальних правовідносин не зумовлене наявністю матеріальних.

Матеріально-правові відносини визначають можливість і необхідність виникнення та існування процесуальних правовідносин, призначення яких полягає в забезпеченні вирішення правового спору, а не у встановленні умов для застосування норм матеріального права. Матеріальні правовідносини впливають на форму процесу. Під безпосередньою дією матеріальних правовідносин перебувають такі елементи процесуальної форми, як форма захисту, позов, суб'єкти процесу, докази і доказування, способи захисту.

Процесуальні норми, які містяться у матеріально-правових нормативних актах, треба розглядати як спеціальні норми щодо норм, зазначених у процесу-

альному кодексі. Норми процесуального законодавства діють під час розгляду та вирішення всіх юридичних справ, сфера ж застосування процесуальних норм, які містяться в нормативних актах матеріального права, обмежена межами розгляду й вирішення окремих категорій справ.

Спеціальні норми, що містяться в матеріально-правових та інших процесуальних актах, можуть бути винятковими, деталізуючими і можуть доповнювати загальні правила.

Спеціальна процесуальна норма, що міститься в нормативних актах матеріального права, може інакше, ніж це передбачено в нормативних актах процесуального права, регулювати ті або інші процесуальні відносини. Аби не допустити помилки в застосуванні процесуальних норм під час розгляду та вирішення юридичних справ, суд повинен переконатися, чи немає спеціальних норм, що відмінюють або доповнюють загальні норми процесуального законодавства. Спеціальні процесуальні правила, які містяться в матеріально-правових нормативних актах, можуть не лише виключати дію загальних норм, але й конкретизувати їх. До таких норм треба віднести норми матеріального права, які конкретизують загальні процесуальні норми, що встановлюють коло осіб, які можуть порушити справу в суді [12, с. 151].

Запровадження електронного судочинства стало предметом наукових дискусій, публічних обговорень останнього часу. Після ухвалення резонансного та зрештою довгоочікуваного Закону України «Пронесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі – Закон), яким, власне, ухвалено ключові положення щодо запровадження електронного судочинства, науковий і практичний інтерес до цієї проблематики все більше зростає. Попри оптимізм, якого загалом заслуговує ухвалення цього надзвичайно важливого законодавчого акта, правова спільнота усвідомлює цілу низку труднощів і перешкод, які сьогодні об'єктивно існують і які є неабияким викликом для запровадження електронного судочинства в Україні. Основним нині залишається запитання: чи зможе запровадження електронного судочинства підвищити рівень захисту прав, свобод, інтересів людини, зробити судочинство ефективним, прозорим, доступним та, зрештою, більш економічним? Особливо воно є актуальним у контексті здійснення адміністративного судочинства, де однією зі сторін правового спору є приватна особа, якій протистоїть уся система публічної влади як суб'єкт владних повноважень [13, с. 103].

Проблематиці запровадження електронного судочинства присвячені наукові дослідження та публікації таких учених, як В. Білоус, О. Бринцев, А. Каламайко, М. Кравчик, Н. Кушакова-Костицька, Н. Логінова, Р. Куйбіда та інші.

Отже, розглянемо які реальні можливості створюють інноваційні законодавчі норми про електронне адміністративне судочинство для учасників адміністративного процесу.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) – законодавчий акт, у якому систематизовано норми, що регулюють правовідносини, пов'язані з адміністративною відповідальністю. Як складова частина національного законодавства України, КУпАП ґрунтується на нормах Конституції України, що зумовлено закріпленням у ст. 8 Основного Закону принципом верховенства права, згідно з яким Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

Визначення охорони прав і свобод громадян першим завданням КУпАП здійснено у розвиток ст. 3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Це завдання конкретизоване у низці статей КУпАП. Наприклад: ст. 248 закріплює засади рівності громадян під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, ст. 249 передбачає відкритий розгляд справ про адміністративні порушення, ст. 268 визначає права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності тощо. КУпАП містить близько ста складів адміністративних проступків, які посягають на права і свободи громадян. Аналіз різних видів адміністративних проступків, що посягають на права і свободи громадян, свідчить, що вони не є єдиною, самостійною системою. Норми, які закріплюють склади таких проступків, містяться в різних главах Особливої частини розділу II КУпАП і окремо як такі не визначені. Об'єктивна сторона одного складу може виражатися в різних за своїм характером діяннях. Один проступок може посягати на різні види прав і свобод громадян, а також на державні та колективні інтереси.

Охорона всіх форм власності також розглядається як одне з основних завдань законодавства про адміністративні правопорушення, що узгоджується з нормами Конституції України, згідно з якими держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки, а всі суб'єкти права власності рівні перед законом (ч. 4 ст. 13). Із завданнями охорони власності тісно пов'язані завдання захисту прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій від адміністративних правопорушень. Це завдання покликані реалізовувати багато норм КУпАП, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення правил охорони електричних мереж, правил, спрямованих на захист населення й території країни від небезпечних шкідників і хвороб сільськогосподарських рослин і тварин, правил дорожнього руху, правил у галузі зв'язку, захисту інформації тощо.

Важливими завданнями КУпАП є охорона правопорядку та зміцнення законності. Правопорядок є певною системою суспільних відносин, які ґрун-

туються на основі права й законності, реальним забезпеченням і реалізацією суб'єктивних прав, дотримання юридичних обов'язків усіма громадянами, посадовими особами, органами і організаціями. Правовий порядок відбиває корінне питання політики – питання державної влади як свідчення її реальності і здійснення, досягнення поставлених цілей. Під законністю в юридичній літературі розуміють неухильне виконання законів та інших нормативно-правових актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями. Це означає, що законність є обов'язковою для всіх елементів держави (органів законодавчої, виконавчої і судової влади, інших державних та недержавних утворень, громадян). Законність є умовою, яка забезпечує можливість безперешкодної реалізації прав громадян, громадських об'єднань на самовираження та вільний розвиток [14].

Наголошуємо на тому, що законодавство про адміністративні правопорушення повинне сприяти їх запобіганню. Правові засади запобігання вчиненню адміністративних правопорушень викладені у ст. 6 КУпАП.

Наведемо елементи використання електронних засобів інформації в адміністративному судочинстві на прикладі положень, закріплених в Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі. Наприклад, кількісний облік надходження, видачі та використання бланків протоколів про адміністративні правопорушення, постанов у справах про адміністративне правопорушення, тимчасових дозволів на право керування транспортними засобами ведеться

в електронному журналі з використанням автоматизованих інформаційно-пошукових систем поліцейським, на якого покладено відповідні обов'язки.

Адміністративні матеріали, оформлені працівником поліції, протягом однієї доби надсилаються до підрозділів адміністративної практики для подальшої їх реєстрації та опрацювання. Справи про порушення правил, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху підлягають зберіганню протягом трьох років. Матеріали про порушення правил дорожнього руху, зафіксовані за допомогою фото-, відеозапису чи кінозйомки, зберігаються в підрозділі в електронному вигляді протягом трьох місяців із дати фіксації порушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване не в автоматичному режимі, складається в письмовій формі (заповнюється відповідно до вимог пункту 8 розділу XIII цієї Інструкції) або за наявності технічної можливості в електронній формі у вигляді стрічки, яка роздруковується за допомогою спеціальних технічних пристроїв, із зазначенням відомостей, що відповідають пунктам постанови про накладення адміністративного стягнення по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване не в автоматичному режимі [15, с. 7, 19].

Отже, на основі аналізу законодавства вбачаються шляхи його вдосконалення щодо впровадження електронного судочинства. Поряд з іншим це повинно забезпечити співрозмірність і баланс інтересів зацікавлених осіб.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники: І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ: «Факт», 2003. 146 с. URL: http://www.pravo.org.ua/files/ebook/ADMIN_JUSTITIA.pdf.
2. Левицька Н.О. Матеріальні та процесуальні нормативно-правові інститути. *Митна справа*. 2013. № 2. Ч. 2. Кн. 2. С. 28–34.
3. Дудник А.Н. Международно-процессуальные нормы, регулирующие сотрудничество государств в борьбе с преступностью в системе международного права. *Форум права*. 2008. № 3. С. 152–157. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2008_3.26.pdf.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1999. Т. 2. 784 с.
5. Котуха О.С. Матеріальні та процесуальні презумпції: порівняльний аспект. URL: http://www.rusnauka.com/17_SSN_2007/Istoria/22446.doc.htm.
6. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. *Государство и право*. 1998. № 2. С. 7–11.
7. Лесницкая Л.Ф. Система законодательства о гражданском судопроизводстве. *Система советского законодательства*. Москва, 1980. С. 320–325.
8. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Москва, 1965. Т. 1. 396 с.
9. Бисага Ю.М., Гомонай В.В., Чечерський В.І. Конституційно-процесуальне право України: підручник. Ужгород: «Ліра», 2011. 360 с.
10. Юридическая процессуальная форма / Под ред. П.Е. Недбайло, В.Н. Горшенева М., 1976. 149 с.
11. Лукасян Р.Е. Соотношение материального и процессуального права, норм и правоотношений. *Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права*. Москва, 1980. С. 14–19.
12. Ніколенко Л.М. Матеріальні та процесуальні норми і правовідносини: їх взаємозв'язок у господарському судочинстві. *Наше право*. 2013. № 10. С. 148–154.
13. Хлібороб Н.Є. Запровадження електронного адміністративного судочинства в Україні: інновації та перспективи. *Право України: юридичний журнал*. 2018. № 2. С. 102–115.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8074-10 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
15. Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: затв. наказом МВС України від 17 листопада 2015 р. № 1395. URL: https://yurist-online.org/download/npa/nakaz_mvs-1395_vid_07_11_2015.pdf.