

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ВЧИНЕННЯ ПРОСТУПКІВ ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

Комісаров С. А.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Севєродонецького інституту
ПрАТ «ВНЗ Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

У статті досліджено концептуальні підходи адміністративного провадження, проаналізовано основні наукові розвідки у досліджуваній сфері, розкрито сучасні концептуальні підходи та особливості застосування в чинному законодавстві України норм щодо проступків проти публічного порядку, піднято ряд проблемних питань розвитку доктрини адміністративного права та процесу.

В статье исследованы концептуальные подходы административного производства, проанализированы основные научные исследования в исследуемой сфере, раскрыты современные концептуальные подходы и особенности применения в действующем законодательстве Украины норм проступков против общественного порядка, поднят ряд проблемных вопросов развития доктрины административного права и процесса.

The article explores the conceptual approaches of administrative production, analyzes the main scientific researches in the field under investigation, reveals the current conceptual approaches and specifics of the application of the norms of misconduct against public order in the current legislation of Ukraine, raised a number of problematic issues in the development of the doctrine of administrative law and process.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративний процес, вчинення проступків, провадження, публічний порядок.

Постановка проблеми. Побудова демократичного суспільства – вимагає від громадянина виконання своїх обов'язків перед державою, а від держави – забезпечення законних прав та свобод особистості. Вирішення проблем забезпечення правопорядку в країні великою мірою залежить від чіткої, злагодженої, прогресивно організованої роботи всіх державних та суспільних інституцій. На продовження в Україні демократичного курсу спрямована загальнодержавна програма «Стратегія реформ – 2020», яка включає реформування державних інституцій у тому числі тих, які відповідають за публічний порядок та наближення українського суспільства до європейських стандартів [1].

Серед різноманітних проблем в сучасній правоохоронній діяльності посідають правопорушення проти публічного порядку. Основним нормативно-правовим документом в сфері забезпечення публічного порядку є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [2]. У процесі розбудови та реформування українського суспільства в умовах незалежності держави важливе місце посідає адміністративно-правова реформа, проведення якої є життєво необхідним внаслідок змін в економічному, соціальному та політичному житті країни. Окрім реформаторських процесів, поява нових управлінських суб'єктів, актуальною є політична ситуація в українському суспільстві, проведення антитерористичної операції (АТО) тощо.

Певної гостроти дана проблематика набула із прийняттям в 2012 році Кримінального процесуального кодексу України, прогресивним моментом якого вважається запровадження інституту кримінального проступку, що в свою чергу направлено на дотримання прав та свобод людини й громадянина тощо. Окрім позитивних чинників виникли і певні дискусійні питання серед істориків, соціологів, юристів. Для прикладу можемо звернути увагу на одну із новітніх розвідок, а саме працю професора С.В. Петкова «Термін «кримінальний проступок» – відголосок репресій проти українського народу 30-х рр. ХХ ст.» [3, с. 13–15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам адміністративного провадження у справах про вчинення проступків проти публічного порядку присвятили свої праці ряд вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків, серед них В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.В. Галунько, П.В. Діхтієвський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.І. Курило, С.В. Петков,

Ю.С. Шемшученка та ін. У той же час певні аспекти означеної проблематики залишаються не достатньо дослідженими.

Мета статті. Таким чином, мета статті – з'ясування сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України в сфері адміністративних проваджень у справах про вчинення проступків проти публічного порядку, а також визначення науково-доречних пропозицій в обраній сфері.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи адміністративно-правові засади адміністративних правопорушень в сфері публічного порядку, важливо вказати на те, що відповідний стан суспільства, який має відповідати європейським стандартам, можна досягнути завдяки взаємозалежним групам складових елементів, які досліджуються в руслі нашого дослідження.

С.С. Гнатюк зазначає, що сучасні підходи щодо нормативного регулювання структури адміністративного провадження потребують і теоретичного, і практичного вдосконалення. Так, за даними проведеного опитування, 58% опитаних вважають існуючу систему застарілою і такою, що не відповідає демократичним стандартам, 28% з наведеної кількості зазнали утисків від процесуальної невизначеності [4, с. 4–5].

Водночас проблема злочинності завжди була й залишається однією з найбільш важливих у суспільстві. Аналіз статистичних даних останніх років свідчить про стрімке збільшення кількості злочинів та правопорушень. Так, в Україні у 2008 р. було порушено 390,2 тисяч кримінальних проваджень, а в 2016 р. їх кількість зросла до 592,6 тисяч [5]. У зв'язку з цим, з метою зниження рівня правопорушень та створення ефективної системи запобігання їй в умовах реформування правоохоронної системи, необхідно, насамперед, створити дієву законодавчу базу в цій сфері, а також удосконалити існуючі форми, методи й заходи попереджувальної діяльності, яку здійснюють правоохоронні органи.

Важливо виокремити принципову відмінність, що існує між поняттями «адміністративно-процесуальне право», «адміністративний процес», «судовий адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна юстиція», «публічно-правовий процес» і таке інше. Водночас слід погодитися, що в сучасній адміністративно-правовій теорії відсутній єдиний підхід щодо розуміння окресленої проблематики.

На думку І.О. Кравцова та П.Г. Новаковського, які, розмірковуючи над проблемами адміністративних проваджень, зазначають, що у загальному розумінні розвиток можна визначити, як процес або дію, що займає великий проміжок часу і полягає у зміні певних якостей об'єкта, що розвивається, його переході від одного якісного стану до іншого. Причому такий новий стан об'єкта має ставити його на щабель вище порівняно зі старим [6].

Термінологічні варіації також не можуть не позначитися на практичній складовій частині загальної проблематики. Правоохоронна реформа в цілому позитивно сприймається в українському суспільстві, бо дає можливість проаналізувати та виправити юридичні колізії, усунути законодавчі «білі плями» тощо. Водночас інститут адміністративного провадження потребує і теоретичного, і практичного вдосконалення. Згадана проблематика є не тільки правовою, а набагато ширшою і потребує залучення науковців із інших галузей.

Говорячи про адміністративні провадження у справах або щодо осіб, які скоїли проступки проти публічного порядку, нам доводиться використовувати науково-методологічну базу, яка переважно була розроблена у радянський і пострадянський період розвитку права і не завжди відповідає аксіомам теорії права. Водночас дана ситуація не завжди відповідає європейській практиці процедурної діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку.

Питання об'єднання та визначення сукупності системи проваджень у справах про проступки (як правового процесуального порядку притягнення до відповідальності) стають дедалі актуальнішими, оскільки першочергове завдання, що стоїть перед цим процесуальним інститутом, полягає у встановленні процесуального порядку [7, с. 1–2]. З іншого боку, у зв'язку із цим є доречною думка Ю.А. Тихомирова про те, що демократичний потенціал адміністративно-процесуальних норм потрібно використовувати повніше, особливо виявляючи їх соціальну орієнтацію на забезпечення прав усіх учасників публічного управління, на захист прав громадян як в публічній сфері, так і в приватній [8].

Основою нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади є ті положення, які містяться в нормативних актах, що регулюють здійснення адміністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньосистемні (які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньосистемні відносини (між державними органами та іншими особами (фізичними та юридичними)).

Законодавство встановлює сферу дії органу, взаємодію з іншими державними і недержавними організаціями, контрольні повноваження, юрисдикцію тощо. Адміністративні процедури: контрольні перевірки, адміністративне провадження, накладення покарання на особу, яка вчинила проступок, – є базовими елементами публічної діяльності владних інституцій. У цьому контексті є хибним поняття адміністративного процесу, яке наводиться в Кодексі адміністративного судочинства України як таке,

що звужує сферу адміністративного процесу. Так, ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, що адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [9].

Можемо відзначити, що в адміністративно-правовій теорії щодо цього питання не існує єдиної точки зору. Так, представники вузького розуміння процесу, яке отримало назву «юрисдикційна концепція», розглядають процес як юрисдикційну діяльність органів державного управління, що має своїм завданням лише вирішення спорів та застосування в разі необхідності заходів публічного припису, тобто публічний процес трактується аналогічно до судового процесу.

А.Ю. Якімов розглядає процес як юрисдикційну діяльність, однак зазначає, що юрисдикційний процес – це сукупність юридичних дій, що торкаються розгляду і вирішення справ про проступки проти публічного порядку, а юрисдикційне провадження – це нормативно встановлений порядок і форми здійснення зазначених дій, а також юридичні форми результатів відповідних процесуальних дій [10, с. 5].

Більш обґрунтованою та такою, що відображає сучасну дійсність нашої держави, видається думка науковців, які розглядають адміністративний процес як державну виконавчо-розпорядчу діяльність у вирішенні будь-яких індивідуальних, а не лише юрисдикційних справ. Це так звана «управлінська» концепція. Водночас, на нашу думку, таку діяльність слід визначати як публічно-розпорядчу.

Д.М. Бахрах вважає, що адміністративний процес стоїть в одному ряді з такими юридичними процесами як: кримінальний, цивільний, законодавчий. З одного боку, він є видом юридичного процесу, тому йому притаманні всі його ознаки, проте з іншого – це вид управлінської діяльності з такими властивостями: 1) він являє собою різновид владної діяльності суб'єктів виконавчої влади, коли вони розглядають справи про адміністративні правопорушення; 2) він спрямований на вирішення певних управлінських справ, досягнення юридичних результатів; 3) він урегульований нормами публічного права. Особливість адміністративного права як галузі полягає в тому, що в ній співіснують матеріальні і процесуальні норми. Завдяки останнім, управлінські процедури та реалізація виконавчої влади набувають більшої визначеності, науковості, стають більш демократичними. Отже процес регулювання сприяє підвищенню ефективності владної діяльності. На думку Д.М. Бахраха, державній (публічній) адміністрації доводиться використовувати владні повноваження під час вирішення найрізноманітніших справ [11, с. 154].

О.В. Кузьменко визначає, що процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [12, с. 127].

На думку С.М. Гусарова, специфіка процесу полягає в тому, що він розглядається як єдине ціле за своїми завданнями та функціями, і як сукупність окремих спеціальних проваджень, особливості яких визначаються змістом та характером відповідних правових відносин у галузях матеріального права [13, с. 84]. Процес є сукупністю проваджень, провадження це вид процесу. При цьому, якщо процес – це поняття широке, яке охоплює юридично значущу діяльність публічної адміністрації, то провадження – це вже діяльність, пов'язана з вирішенням певної, порівняно вузької групи однорідних справ [14, с. 128].

Умовно до «управлінської» концепції можна зарахувати і підхід щодо дослідження проблематики адміністративного процесу, висвітлений у монографічних працях, де запропоновано розглядати адміністративний процес як органічний комплекс функціональних елементів (правотворчість органів виконавчої влади, позитивне та юрисдикційне правозастосування).

На сьогодні відсутнє єдине розуміння поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, складовою частиною якого (в умовах дії КУПАП) є провадження у справах про проступки проти публічного порядку. Зокрема, В.К. Колпаков спочатку визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як правовий інститут, у межах якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень, а потім розглядає його як різновид виконавчо-розпорядчої діяльності [15, с. 337–338].

Слід погодитися і з думкою Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука та іншими, які визначають адміністративно-деліктне провадження через поняття адміністративно-процесуальної діяльності, тобто як низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках дій інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [16, с. 460].

Так само З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів, О.І. Остапенко зазначають, що публічне провадження – це врегульований правом порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечує винесення законного й об'єктивного рішення в індивідуальних справах, об'єднаних спільністю предмета [17, с. 87].

Таким чином, публічне провадження – це вид процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ. Ієрархічно систему публічного процесу в загальному вигляді можна відобра-

зити так: «публічний процес» – «публічне провадження» – «провадження з розгляду конкретної справи щодо проступку проти публічного порядку» [14, с. 128-129].

Провадження у справах про публічні проступки визначається як ряд послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках – інших суб'єктів, що відповідно до норм адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на застосування щодо правопорушників передбаченої відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови. Або, іншими словами, провадження у справах про публічні проступки – це діяльність уповноважених суб'єктів із застосування адміністративних стягнень, здійснена в адміністративно-процесуальній формі. Це провадження – складова частина адміністративно-юрисдикційного процесу [18, с. 367].

Викладені положення дають змогу визначити, що провадження у справах про проступки проти публічного порядку являють собою врегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених органів, спрямовану на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили протиправні діяння, що посягають на публічний порядок [19, с. 78]. Така діяльність базується на певних принципах – основних засадах, вихідних ідеях, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення, на яких базується провадження у справах про публічні проступки [12, с. 147].

Висновки. Отже існує декілька наукових підходів щодо наукового розуміння категорії «адміністративне провадження у справах про вчинення проступків проти публічного порядку». Водночас вони відрізняються за формою і змістом. Треба зауважити, що не сприяє однозначності (чіткості) визначення цього поняття і діюче законодавство. До того ж суспільні процеси, наприклад проведення АТО, викликають додаткові правові труднощі та ускладнення, які можуть бути викоренені шляхом ґрунтовних теоретичних напрацювань.

Узагальнюючі наведені у статті матеріали, доходимо висновку, що адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність встановлених суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних галузей права під час розгляду і вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ. Адміністративний процес є складовою частиною загальної проблематики адміністративного провадження та в цілому відноситься до проблем адміністративного права та процесу [20, с. 5–10].

Оновлення бачення місця адміністративного провадження у справах про адміністративні проступки, що посягають на публічний порядок є необхідною умовою його ефективного реформування відповідно до вимог сьогодення. Також вищевказана інформація створює підґрунтя для подальшого дослідження внутрішньої будови цього провадження.

Література:

1. Програма розвитку України «Стратегія–2020». URL: <http://www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-oprilyudniv-tezi-strategiji-2020.html>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Петков С.В. Термін «кримінальний проступок» – відголосок репресій проти українського народу 30-х рр. ХХ ст. Проблеми забезпечення прав людини у світлі Загальної декларації прав людини: матеріали Х всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 08 грудня 2017 року). Одеса: ОДУВС, 2017. С. 13–15.
4. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія / під ред. С.С. Гнатюк Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
5. Про кількість виявлених злочинів (за даними Генеральної прокуратури України). Офіційний веб-сайт Державної служби статистики. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/pp_rik/pp_u/90-2002.html.
6. Кравцов І.О. Новаковський П.Г. Актуальні проблеми адміністративного судочинства. URL: <http://radako.com.ua/news/aktualni-problemi-administrativnogo-sudochinstva>.
7. Строцький Р.Є. Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення: теоретичний аспект. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Львів. 2008. Ч. 3. С. 1–8. С. 1–2.
8. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. URL: <http://yourlib.net/content/category/19/103/112/>.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. / Верховна Рада України. 2005. № 35–36.
10. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. Государство и право. 1999. № 3. С. 5–10.

11. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: БЕК, 1997. 368 с. С. 154.
12. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. К.: Атіка, 2008. 416 с.
13. Гусаров С.М. Особливості адміністративної юрисдикції та реалізації відповідних повноважень органами державного управління і посадовими особами в Україні. Право України. 2009. № 2. С. 80–87.
14. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. К.: Атіка, 2008. 416 с.
15. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
16. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
17. Адміністративне право України: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кисіль Р.В. Кисіль, М.В. Ковалів. К.: Правова єдність: Всеукраїнська асоціація видавців, 2008. 533 с.
18. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. 44 с.
19. Манжула А.А. Поняття та сутність провадження у справах про проступки проти громадського порядку. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наукових праць Донецького юридичного інституту. 2012. № 1 (48). С. 74–80.
20. Рябченко О.П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу. Проблеми адміністративного права і процесу. 2011. № 1 (14). С. 5–10.