

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

ЯЦЕНКО Валентина Петрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 351.743

В статье автор исследует особенности производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Проанализирована нормативно-правовая основа производства по делам об административных правонарушениях, её роль в обеспечении эффективной правоприменительной деятельности милиции и возможные пути усовершенствования. Исследован правовой статус органов внутренних дел как субъекта производства по делам об административных правонарушениях и оценено качество его правовой регламентации. Определено, что существующая нормативно-правовая основа производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел способна обеспечивать высокую эффективность их деятельности. Она находится под влиянием различных факторов (организационных, материально-технических), совокупность которых во многих случаях оказывает большее влияние, чем прямые указания закона. Отмечено, что совершенствование качества нормативно-правовой основы производства по делам об административных правонарушениях должно рассматриваться в качестве такого ресурса повышения эффективности соответствующей деятельности милиции, который имеет ограниченные возможности. Раскрыто содержание современной концепции производства по делам об административных правонарушениях.

Ключові слова: провадження у справах про адміністративні правопорушення, органи внутрішніх справ, суб'єкти провадження, адміністративно-правове забезпечення, система, компетенція, повноваження, адміністративна відповідальність.

Головний напрям розвитку системи органів внутрішніх справ полягає в її орієнтації на успішне функціонування в умовах демократичного суспільства. Це вимагає перегляду відносин, які вибудовуються між державною владою і громадянами. Однак механізм реалізації необхідних для цього перетворень не може вважатись сформованим. В Україні, як і раніше, відсутня концепція протидії адміністративній деліктності, не визначена роль правоохоронних органів у попередженні та припиненні адміністративних правопорушень, не сформульовані чіткі наукові уявлення про вимоги, що висуваються сучасними реаліями до алгоритму реагування органів внутрішніх справ на факти вчинення адміністративних правопорушень. Оцінка результатів роботи органів внутрішніх справ, які здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, свідчить про те, що далеко не всі виникаючі в даній сфері питання отримали належне наукове та нормативно-правове рішення. При цьому в більшості наукових робіт, які присвячені цій проблематиці, досягнутий рівень конкретизації дій правоохоронних органів сприймається як щабель до її подальшого вдосконалення. Тому пропозиції про шляхи оптимізації порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення нерід-

ко завершуються пропозиціями, які передбачають його ускладнення, що не сприяє наближення теорії до практики правоохоронної діяльності в Україні.

У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню та проблемі удосконалення порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ у цілому присвятили свої праці такі вчені як: О. І. Остапенко [1], О. М. Бандурка [2], В. К. Колпаков [3], Д. М. Бахрах [4], А. Т. Комзюк [5], М. М. Стоцька [6], О. М. Дядькін [7], М. О. Ктіторов [8] та інші. Проте, у працях зазначених науковців відсутній єдиний уніфікований підхід до проблеми удосконалення порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ. Зазначені обставини дають підставу розглядати вдосконалення нормативно-правової основи і практики провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ, як велику наукову проблему, що має важливе теоретичне та практичне значення.

Метою даного дослідження є повний та всебічний аналіз порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ та його правового закріплення. На підставі цього будуть розроблені основні положення щодо сучасної концепції провадження у справах про адміністративні правопорушення, з урахуванням змін соціально-економічної системи, вивчення реалій адміністративної деліктності та організаційно-правових особливостей діяльності органів внутрішніх справ.

Проаналізувавши основні праці з цієї проблематики [9; 10; 11], можна стверджувати, що спроби забезпечити високу ефективність провадження у справах про адміністративні правопорушення тільки шляхом вдосконалення чинного законодавства не дали бажаного ефекту, оскільки сама по собі якість закону не гарантує ефективності його практичного застосування. А ті марні зусилля, які вживаються в органах внутрішніх справ для вирішення цих проблем за рахунок збільшення чисельності особового скла-

ду, підвищення інтенсивності його діяльності, посилення персональної відповідальності співробітників лише створюють тимчасове покращення ситуації.

М. М. Стоцька стверджує, що створення умов для належного забезпечення функціонування системи державних органів та удосконалення чинного адміністративного законодавства становлять основну мету провадження адміністративно-правової реформи. Особливе місце у здійсненні адміністративно-правової реформи займає формування принципово нових механізмів реалізації провадження в справах про адміністративні проступки [6, с. 4].

На думку М. О. Ктіорова, визначальними принципами провадження в справах про адміністративні правопорушення є принципи законності та об'єктивної істини, що обумовлює необхідність дослідження саме їх змісту і способів реального забезпечення, особливо в діяльності ОВС. Основними проблемами в цьому контексті є формування такого механізму доказування (джерел доказів, способів їх фіксації, визначення достовірності тощо), який би забезпечив, з одного боку, досягнення об'єктивної істини у провадженні в справах про адміністративні правопорушення і прийняття на цій підставі неупередженого рішення по справі, а з іншого – виключив би об'єктивне ставлення у вину, яке на сьогодні є однією із основних вад провадження у справах про адміністративні правопорушення [8, с. 3–4].

Загалом, специфіка адміністративно-процесуального статусу органів внутрішніх справ обумовлена тим, що вони володіють великим обсягом повноважень щодо застосування заходів адміністративного примусу щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Компетенція міліції з розгляду справ про адміністративні правопорушення поширюється практично на всі сфери суспільних відносин.

Аналізуючи відомчу нормативно-правову базу МВС України, неможливо визначити вичерпний перелік осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення. Згідно з наказом МВС України «Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України» №950 від 4 жов-

тня 2013 року складати протоколи про адміністративні правопорушення, протоколи про адміністративні затримання, протоколи вилучення речей і документів, протоколи огляду речей та особистого огляду, отримувати пояснення від осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків мають право працівники органів внутрішніх справ, які мають спеціальні звання. Протоколи про адміністративні корупційні правопорушення складають працівники підрозділів боротьби з організованою злочинністю МВС України [12].

Удосконалення нормативно-правового регулювання розгляду справ про адміністративні правопорушення органами внутрішніх справ вимагає розширення переліку їх посадових осіб, які уповноважені розглядати подібні справи, а також надання суб'єкту адміністративної юрисдикції повноважень: а) виносити рішення про зміну кваліфікації вчинених дій (бездіяльності), у тому числі в бік її посилення, у разі якщо при розгляді справи буде встановлено, що протокол про адміністративне правопорушення містить неправильну кваліфікацію вчиненого правопорушення; б) виносити рішення про припинення адміністративно-процесуального переслідування і передачі матеріалів справи до органу, посадовій особі, які склали протокол про адміністративне правопорушення, у разі непричетності особи до адміністративного правопорушення; в) призначати адміністративний штраф нижче нижчої межі, яка встановлена санкцією відповідної норми (але не менше половини мінімального розміру, встановленого санкцією відповідної норми), за наявності пом'якшувальних і відсутності обтяжуючих адміністративну відповідальність обставин.

Також у правових актах нечітко визначені єдині критерії раціонального розподілу підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, як між ОВС та іншими органами адміністративної юрисдикції в цілому, так і між співробітниками міліції в рамках органів внутрішніх справ [13; 14; 15]. У результаті на співробітників міліції в ряді випадків необгрунтовано покладаються обов'язки з розгляду справ про адміністративні правопорушення, що вчиняються у сферах, не влас-

тивих специфіці їх роботи з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Обсяг правозастосовчої діяльності начальників територіальних ОВС, лінійних ОВС на транспорті та їх заступників з вирішення справ про адміністративні правопорушення, прирівнюється до того, який виконують у межах наданих їм повноважень дільничні інспектори міліції та патрульна служба. При цьому простежується щорічне зростання числа виявлених і розглянутих ними справ про адміністративні правопорушення.

Це і багато іншого породжує недосконалість адміністративного процесу, некомпетентність, суб'єктивізм і, як наслідок цього, стан незахищеності і недовіри з боку громадян до адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. У правозастосовчій практиці мета провадження у справах про адміністративні правопорушення сприймається як спонукання на притягнення до відповідальності максимально широкого кола осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Подібне положення негативно позначається на здатності органів внутрішніх справ ефективно вирішувати покладені на них завдання.

Метою провадження у справах про адміністративні правопорушення є повна, точна і своєчасна реалізація правових норм про адміністративну відповідальність як засіб вирішення завдань, пов'язаних зі стримуванням рівня злочинності та адміністративної деліктності, забезпеченням надійного захисту прав і свобод людини та громадянина, власності від протиправних посягань, підтриманням належного громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки у сфері компетенції органів внутрішніх справ.

Існуюча нормативно-правова основа провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке здійснюється органами внутрішніх справ, здатна забезпечувати високу ефективність їх діяльності. Проте вона перебуває під впливом різноманітних факторів (організаційних, матеріально-технічних), сукупність яких у багатьох випадках здійснює вагомий вплив, ніж прямі вказівки закону.

Для провадження у справах про адміністративні правопорушення характерний

принцип публічності, однак його реалізація має особливість. При безпосередньому виявленні посадовими особами міліції достатніх даних, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення, яке віднесено до їх компетенції, рішення про необхідність порушення справи має прийматися з урахуванням його доцільності та достатності вжитих співробітниками міліції інших заходів профілактичного характеру за винятком випадків, які прямо передбачені законодавством. Реалізація даного принципу і, відповідно, вдосконалення алгоритму реагування міліції на факти адміністративних правопорушень вимагають нормативно-правового закріплення та впровадження в діяльність форм їх реагування.

Окремим питанням потрібно розглядати проблему порядку регулювання форм та способів повідомлення осіб, щодо яких ведеться провадження в адміністративній справі. Усунення недоліків правового регулювання способів повідомлення осіб, щодо яких ведеться провадження у справі, про місце і час розгляду справи по суті має бути пов'язане з реалізацією низки заходів:

- закріплення можливості попереднього письмового погодження форми і способу такого повідомлення;
- покладення на зацікавлену особу обов'язку інформувати суддю, орган, посадову особу, в провадженні яких знаходиться справа про адміністративне правопорушення, про зміну місця проживання, номера телефону та інших обставин, що перешкоджають своєчасному отриманню повідомлення;
- закріплення в Кодексі України про адміністративні правопорушення формальних критеріїв належного повідомлення.

Таким чином, проведений аналіз дає право стверджувати, що проблема децентралізації та фрагментарності правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо осіб, що виконують певні державні функції, повинна бути вирішена шляхом закріплення в КУпАП глави, яка б регламентувала особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо окремих категорій осіб. Також пропонується нормативне закріплення права посадової особи здійсню-

вати провадження у справі про адміністративне правопорушення відносно фізичної особи, чий анкетні дані тимчасово не встановлені. Для цього необхідно передбачити в КУпАП можливість винесення рішення про присвоєння цифрового позначення фізичній особі, щодо якої ведеться провадження і особа якої не встановлена. Обов'язковим додатком до такого документа повинні стати фотографія особи та її дактилоскопічна карта.

Удосконалення нормативно-правового регулювання розгляду справ про адміністративні правопорушення органами внутрішніх справ вимагає розширення переліку їх посадових осіб, які уповноважені розглядати подібні справи, а також надання суб'єкту адміністративної юрисдикції повноважень: а) виносити рішення про зміну кваліфікації вчинених дій (бездіяльності); б) виносити рішення про припинення адміністративно-процесуального переслідування і передачі матеріалів справи до органу, посадовій особі, які склали протокол про адміністративне правопорушення, у разі непричетності особи до адміністративного правопорушення; в) призначати адміністративний штраф нижче нижчої межі, яка встановлена санкцією відповідної норми (але не менше половини мінімального розміру, встановленого санкцією відповідної норми), за наявності пом'якшувальних і відсутності обтяжуючих адміністративну відповідальність обставин.

Література

1. Остапенко О. І. Адміністративна де-ліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О. І. Остапенко. – Львів: Львівський ін-т внутрішніх справ при Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 312 с.
2. Бандурка О. М. Адміністративний процес : [Підручник] / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 336 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [Монографія] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
4. Бахрах Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях : [Пособие для слушателей народных университетов] / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. – М. : Знание, 1989. – 96 с.

АНОТАЦІЯ

У статті автор досліджує особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ. Проаналізовано нормативно-правову основу провадження у справах про адміністративні правопорушення, її роль у забезпеченні ефективної правозастосовчої діяльності міліції та можливі шляхи удосконалення. Досліджено правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення та оцінено якість його правової регламентації. Визначено, що існуюча нормативно-правова основа провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ здатна забезпечувати високу ефективність їх діяльності. Розкрито зміст сучасної концепції провадження у справах про адміністративні правопорушення.

SUMMARY

The author explores the features of productivity in the cases of administrative misdemeanors in the internal affairs. Analyzed the legal framework of productivity in the cases of administrative misdemeanors, its role in ensuring effective law enforcement police and possible ways of improvement. Studied the legal status of the Interior as the subject of productivity in the cases of administrative misdemeanors and assess the quality of its legal regulation. It was determined that the existing legal framework of productivity in the cases of administrative misdemeanors in the internal affairs is able to provide high efficiency of their operations. It is influenced by various factors (organizational, logistical), the totality of which in many cases has a greater impact than the direct instructions of the law. It is noted that the improvement of the quality of the legal framework of productivity in the cases of administrative misdemeanors should be regarded as such a resource increase the efficiency of relevant activities the internal affairs that's just has a limited capacity. The content of the modern concept of proceedings on administrative offenses.

5. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: Дис.. докт. юрид. наук /А.Т. Комзюк. – Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 408 с.

6. Стоцька М. М. Проведення в справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: дис.. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ / М. М. Стоцька. – Х., 2007. – 265 с.

7. Дядькин О. Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности (по материалам административной практики органов внутренних дел). Дисс... канд., юрид. наук./ О. Н. Дядькин. – М., 2001. – 198 с.

8. Ктіторов М. О. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення та забезпечення їх реалізації в діяльності ОВС: Дис.. канд. наук: 12.00.07 / М. О. Ктіторов. – 2009. – 196 с.

9. Михайленко А. П. Организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. автореф., дисс... канд., юрид., наук / А. П. Михайленко. – М., 2000. – 21 с.

10. Бородин І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : [Монографія] / І. Л. Бородин. – К. : Алеута, 2007. – 184 с.

11. Авер'янов В.Б., Лук'янець Д.М., Хо-

рошак Н.В. Актуальні питання правового регулювання адміністративної відповідальності // Часопис Київського університету права // - В. Б. Авер'янов, Д. М. Лук'янець, Н. В. Хорошак. – 2003. – № 1. – С. 19–23.

12. Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України: наказ МВС України №950 від 4 жовтня 2013 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1829-13>

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

14. Закон України «Про міліцію» // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 4. Ст. 20.

15. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії: наказ МВС України №1050 від 19 листопада 2012 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12>