

УДК 347.91/95

Іванов Ігор Євгенійович
Запорізький національний технічний
університет

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ: НЕОБХІДНІСТЬ ІННОВАЦІЙНИХ ЗМІН

У статті розглянуто поняття, зміст та основні риси публічної відповідальності. Наголошено на тому, що державний примус і його складова – примус публічний – слід розглядати як одну з невід’ємних складових здійснення державної влади, як її метод.

З урахуванням норм Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що під стягненням за вчинення проступку слід розуміти закріплену у законі міру відповідальності у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, що застосовується щодо суб’єкта публічного проступку за його протиправне діяння. Охарактеризовано перелік стягнень, які можуть бути віднесені до категорії публічних, у тому числі: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи; громадські роботи; адміністративний арешт.

Надається аргументація, що через відсутність у чинному законодавстві низки відповідних правових положень багато правопорушень залишаються латентними. Тому, для розвитку відносин, урегульованих адміністративно-деліктним правом, необхідний процесуальний закон, який би визначив права та обов’язки компетентних органів, посадових осіб – Кодекс України про адміністративні процедури.

Ключові слова: Кодекс України про адміністративні правопорушення, провадження у справах про проступки, публічний проступок, органи державної влади, адміністративні стягнення.

Ivanov I. E. REALIZATION IN MATTERS ABOUT MISCONDUCTS: NECESSITY OF INNOVATIVE CHANGES

A concept, maintenance and basic lines of public responsibility, is considered in the article. It is marked that state compulsion and his constituent - a compulsion is public - it follows to examine as one of inalienable constituents of realization of state power, as her method.

Taking into account the norms of Code of Ukraine on Administrative Offences, that under a penalty for the feaseance of misconduct it follows to understand the measure of responsibility envisaged in a law as certain unfavorable measures of moral, material or physical character that is used in relation to the subject of public misconduct for his act. The list of penalties that can be subsumed public is described, including: warning; fine; payment exception of object; confiscation; privation of the special right; correctional works; social works; administrative arrest.

An argumentation is given, that because of absence in the current legislation of row of corresponding legal positions many offences remain latent. For development of relations well-regulated an administratively-tort right, a judicial law, that would define right and duties competent organs, public servants - Code of Ukraine about administrative procedures.

Key words: Code of Ukraine on Administrative Offences, realizations in matters about misconducts, public misconduct, public authorities, administrative penalties.

Постановка проблеми. У всьому світі захист прав і свобод громадян неможливий без гарантування їхньої безпеки в суспільстві. Для цього в самому суспільстві формуються загальновизнані правила і стандарти співжиття, виконання яких гарантує досягнення спільної для усіх членів громади мети – громадського порядку. Добробут і порядок – основа громадянського суспільства.

Сьогодні в Україні склалася негативна ситуація із дотриманням прав і свободи людини у відносинах із органами державної влади та місцевого самоврядування. Відкрите нехтування конституційних прав, свавілля, корупція та непрофесійність чиновників набули нечуваного розмаху. Соціологічні опитування оперують недобрими для держави фактами – за даними Центру Разумкова, там, де мова йде про органи державної влади більше 40% громадян України вважають корупцію поширеною або такою, яка є скрізь [1]. Отже, негативні зміни у стані правопорядку в країні протягом останніх років свідчать про те, що правоохоронними органами та, насамперед, органами внутрішніх справ до сьогодні не вдалося знайти засоби протидії порушенням громадського порядку, адекватні перехідному стану суспільства, забезпечити надійний захист особистості, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань [2, с. 1-2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню адміністративного провадження приділяли увагу багато вітчизняних учених, серед яких слід назвати В. Б. Авер’янова, С. С. Гнатюка, Є. Ф. Демського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Р. Є. Строцького, О. І. Шостенка та

багато інших. Роботи зазначених науковців внесли значний вклад в юридичну науку, однак аналізоване питання має бути переосмислене з урахуванням сучасного етапу державотворення в Україні, а також подальшим розвитком адміністративного права.

Формування цілей статті. Метою статті є окреслення проблемних теоретико-правових аспектів щодо провадження у справах про проступки, а також вироблення можливих шляхів усунення відповідних прогалин у вітчизняному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Поняття примусу як методу публічного управління І. П. Голосніченко визначає як спосіб цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій, органів, служб та службовців апарату державної виконавчої влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства [3, с. 87]. В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко натомість узагальнюють примус як метод державного управління – це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організаційного впливу суб'єктів управління на об'єкти, що віднесені до їх відання [4, с. 184].

Державний примус у демократичній країні характеризується тим, що цей метод здійснення державної влади є допоміжним, застосовується на основі переконання і лише після переконання. Це означає, по-перше, що примус завжди базується на використанні різноманітних заходів виховання, роз'яснення і стимулювання. По-друге, він використовується лише тоді, коли виявляються неефективними відповідні засоби переконання. По-третє, переконання і примус використовуються, як правило, комплексно.

Отже, державний примус і його складову – примус публічний – слід розглядати як одну з невід'ємних складових здійснення державної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення такої поведінки [5, с. 412].

Юридична відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників. Публічна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, позаяк є різновидом останньої. Це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за вчинене правопорушення, а з іншого – обов'язок винного зазнавати негативних для нього наслідків. Відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Наявність норми і органу, що її застосовує, – це лише передумова. Але вони недостатні для накладення стягнення, для притягнення до публічної відповідальності обов'язковою підставою є публічний проступок.

В умовах переходу до формування цивілізованого суспільства і правової держави зросло значення правовідновлюваної відповідальності. У разі, якщо правопорушенням заподіяно шкоду правам громадянина або об'єднанням громадян, першочерговим завданням є відновлення порушених прав, відшкодування шкоди за рахунок правопорушника [6, с. 438-439]. І хоча більшого розвитку набуває такий інноваційний нестандартний підхід до вирішення публічних та приватних спорів, як консенсус, який є суттю медіації та діяльності третейських судів, до сьогодні він сприймається як атиповий і такий, що порушує загальний емпіричний підхід як до процесуальної, так і до матеріальної частини права.

Основні риси публічної відповідальності виявляються в тому, що: підставою для її настання є публічний проступок; вона реалізується за умов неслужбової невідповідності; існує велика кількість уповноважених органів (посадових осіб), що накладають відповідні стягнення; порядок накладання таких стягнень визначається нормами публічного права.

Відповідно до чинного законодавства, можна визначити стягнення за вчинення проступку, як закріплену у законі міру відповідальності у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, що застосовується щодо суб'єкта публічного проступку за його протиправне діяння. Метою публічного стягнення, виходячи зі змісту ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [7], є виховання особи, яка вчинила публічний проступок, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Стягнення характеризуються тим, що несуть у собі елементи репресивного, виховного та запобіжного характеру, як це впливає із ст. 23 КУпАП. Крім того, вони мають за мету захист громадського порядку, власності та інших суспільних відносин. Кожне публічне стягнення – це несприятливі юридичні наслідки, це покарання за шкоду, завдану проступком суспільним відносинам.

Стаття 24 КУпАП містить перелік стягнень, які можуть бути віднесені до категорії публічних: попередження; штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація, позбавлення спеціального права, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт. Публічні стягнення в окресленій статті КУпАП викладені у відповідному порядку, що відображає зростання від незначних (попередження) до більш значних (конфіскація) та до суворих стягнень – виправних робіт та адміністративного арешту.

Попередження виносяться у письмовій формі або у передбачених законодавством випадках, фіксується іншим встановленим способом. Це переважно виховний вплив держави в особі органу адміністративної юрисдикції на поведінку правопорушника. Штрафом, у свою чергу, є грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України.

Законодавець, передбачаючи оплатне вилучення предмета, ставив за мету виключити володіння предметом, який перебуває у власності громадянина або іншої фізичної особи, однак суб'єкт правовідносин володіє цим предметом із порушенням встановлених правил. У той же час, конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом публічного проступку, полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави. Конфісковано може бути лише предмет, який перебуває в особистій власності правопорушника. Однак ст. 29 КУпАП застерігає, що це загальний підхід до конфіскації.

Позбавлення спеціальних прав як вид стягнення передбачено ст. 30 КУпАП. У цій статті прямо вказано, яких спеціальних прав може бути позбавлена особа за вчинення публічного проступку. У разі неправомірного користування наданими правами відповідний орган тимчасово позбавляє цього права громадянина чи іншу фізичну особу.

Громадські роботи, відповідно до ст. 30-1 КУпАП, полягають у виконанні особою, яка вчинила відповідне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид котрих визначають органи місцевого самоврядування. Призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більше ніж чотири години на день.

Стаття 31 КУпАП передбачає виправні роботи, які застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративний проступок, з відрахуванням до двадцяти відсотків її заробітку в дохід держави. Виправні роботи призначаються місцевим судом. Адміністративний арешт передбачає короткострокове, строком до 15 діб, позбавлення волі особи, яка вчинила публічний проступок, який завдав значної шкоди суспільним відносинам.

Отже, публічні стягнення за публічні проступки доцільно класифікувати за такими критеріями: характер впливу на особу; порядок застосування; дія в часі; суб'єкти застосування.

Також у юридичній літературі прийнято всі стягнення, які накладаються в адміністративно-правовому порядку, залежно від характеру впливу на особу поділяти на особисті, майнові та змішані – особисто-майнові, а також на ті, що мають тільки виправно-виховний вплив, і ті, що поряд із виховним впливом виключають можливість учинення подібних правопорушень у майбутньому цією особою. За такою ознакою, як суб'єкти застосування, публічні стягнення можуть бути поділені на: ті, що застосовуються лише судом (суддею), – конфіскація, адміністративний арешт, виправні роботи, громадські роботи; ті, що можуть застосовуватись іншими органами адміністративної юрисдикції (попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, позбавлення спеціального права).

Основою нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів державної влади є ті положення, які містяться у нормативних актах, що регулюють здійснення адміністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньо системні (ті, які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньо системні. Зовнішньо системні відносини передбачають відносини між державними органами та іншими особами [8, с. 22]. Відсутність процедури в застосуванні норми владовідносин призводить фактично або до паралізації її роботи, або до суб'єктивного розсуду чиновників. І те, і інше є неприпустимим у правовій державі. Доти, доки в країні не будуть проведені серйозні заходи з правової процесуалізації матеріальних прав, реальних зрушень щодо захисту прав громадян, наданих Конституцією України та іншими законами, не буде.

Аналізуючи питання прав, не можемо обійти питання, пов'язані із нелогічністю побудови КУпАП, у якому вміщено, окрім матеріальних норм, цілі глави процедурних норм. Це неприпустимо і спричиняє викривлення розуміння співвідношення матеріального та процесуального права, а з прийняттям КАСУ стає таким, що викривляє сутність законодавства, адже у ст. 3 КАСУ зазначено, що «адміністративний процес – це рівновідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Тоді виникає, базуючись на законодавстві, низка визначень адміністративного процесу, у тому числі як: управління; адміністративна діяльність; накладення адміністративних стягнень та безліч інших.

Така плутанина і нерозуміння в дефініціях та нормах породжує законодавчий хаос, який призводить до правового нігілізму, корупції та беззаконня. Для виправлення такого стану речей уже давно назріла необхідність вилучення з КУпАП статей процесуального характеру і створення на їхній основі Кодексу України про провадження у справах про проступки.

При розробці теоретичного та нормативного підґрунтя провадження у справах про проступки радянські вчені підходили до нього з прагненням забезпечити законність у діяльності державного

управління шляхом упорядкування законом їхніх владних дій і процедури цих дій при відносинах влади з громадянами. Держава була єдиним джерелом влади, тому А.Є. Лунев підкреслював, що під адміністративним процесом варто розуміти порядок діяльності всіх органів державного управління із здійснення їхньої компетенції, порядок розв'язання справ, що виникають у процесі управління, а також застосування норм матеріального адміністративного права [9, с. 43].

Провадження у справах про проступки можна розглядати як різновид адміністративного процесу, складову адміністративної діяльності. Проводячи провадження у справах про публічні проступки, уповноважені особи органів державної влади здійснюють низку процедурних дій: огляд, затримання тощо. За даних умов під адміністративними діями слід розуміти контроль, облік, прийняття управлінських рішень тощо. Хоча, звісно, огляд речей можна певним чином віднести до контролю або обліку, і, зрозуміло, особа яка проводить огляд, приймає про це рішення. Ці дії можна класифікувати як слідчі дії, як вид адміністративно-юрисдикційного провадження, таке провадження має специфічну процедуру розгляду справ з накладення адміністративних стягнень.

Отже, провадження у справах про проступки – це системне утворення, комплекс взаємозалежних процесуальних дій, що: утворюють визначену сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком з відповідними матеріальними правовідносинами; викликають потреби встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних розглянутої юридичної справи; зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах, документах, зазвичай у протоколі.

Провадження у справах про проступки має здійснюватися на підставі єдиних принципів, серед яких можна назвати такі: законність, публічність, гласність, об'єктивність, здійснення провадження національною мовою, безпосередність провадження, дотримання змагальності сторін, простота та швидкість провадження, дотримання права на захист законних інтересів громадян, рівність осіб, які беруть участь у провадженні [10, с. 43].

Висновки. Виходячи з вищевикладеного слід зробити наступні висновки, що через відсутність у чинному законодавстві названих правових положень багато правопорушень залишаються латентними, порушники уникають відповідальності. Для розвитку відносин, урегульованих адміністративно-деліктним правом, необхідний процесуальний закон, який би визначив права й обов'язки компетентних органів, посадових осіб. Ці прогалини в законодавстві можуть бути усунені шляхом прийняття нового Кодексу України про адміністративні процедури.

Чинний КУпАП має стати основою для формування сучасного законодавства щодо захисту прав громадян з боку державних органів влади. Так, глави 1, 2, 3, 4, 18–33 Кодексу шляхом виділення та об'єднання норм можуть стати основою для Кодексу України про адміністративні процедури. При цьому в Загальних положеннях мають бути визначення дефініцій «адміністративні процедури», «провадження у справах про публічні проступки» тощо.

Список використаних джерел:

1. Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903.
2. Комісаров О. Г. Адміністративно-правові засади інформатизації в системі охорони громадського порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Г. Комісаров. – Х., 2013. – 40 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина: [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова. – К., 2005. – 232 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 543 с.
5. Адміністративне право України: Акад. курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
8. Петков С.В. Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні / С. В. Петков. – Запоріжжя: КПУ, 2011. – 104 с.
9. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса / А. Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2.
10. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / [С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова та ін.] – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

Стаття надійшла до редакції 19.10.2017