

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

Чех Л. Л.

У статті проаналізовано доктринальні підходи вчених-адміністративістів до визначення понять «провадження у справах про адміністративні правопорушення» та «адміністративна юрисдикція». Мета статті полягає в тому, щоб на підставі чинного законодавства, правозастосовної практики, досягнень юридичної науки визначити теоретичні положення щодо поняття та сутності провадження у справах про адміністративні правопорушення з урахуванням проблемного підходу. Автором визначено, що під адміністративною юрисдикцією розуміється адміністративно-процесуальна діяльність юрисдикційного характеру з вирішення адміністративних спорів і вжиття заходів адміністративного примусу, здійснюваних значною кількістю спеціально уповноважених органів виконавчої влади та частково органами місцевого самоврядування, а також судовими органами. У роботі сформовано висновок, що провадження у справах про адміністративні правопорушення - це сукупність процедурних дій, що здійснюються уповноваженими на те органами (посадовими особами) на стадіях порушення справи про адміністративне правопорушення, розгляду справи про адміністративне правопорушення, перегляду постанов та рішень у справах про адміністративні правопорушення та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Наведено аргументи автора про відсутність у науці адміністративного процесуального права єдиного підходу до визначення провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке обумовлено багатозначністю та неоднорідністю цього поняття, різноманітням його суттєвих ознак, що не дає змогу на законодавчому рівні встановити норму-дефініцію, що закріплює легальне визначення поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення». Запропоновано визначити норму-дефініцію, яка допоможе забезпечити однозначне розуміння цієї категорії, дасть змогу посилити її нормативні властивості, забезпечить цілісність та внесе композиційну завершеність у процес правового регулювання адміністративно-процесуальних правовідносин у рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, провадження, правове регулювання, адміністративна юрисдикція.

Chekh L. L. Concept and subject of the proceeding in administrative offense cases: view of a problem

Doctrinal approaches of scientists-administrativists to determination of concepts of "proceedings in administrative offense cases" and "administrative jurisdiction" are analyzed in this article. The purpose of this article is to define theoretical provisions relating to the idea and main points of proceedings in cases of administrative offenses taking into account the problematic approach based on the standing legislation, law enforcement practice and achievements of legal science. The author of this article define that the administrative jurisdiction means administrative procedural activities of jurisdictional nature for administrative disputes resolution and application of administrative enforcement measures, which are taken by a considerable number of specially authorized executive bodies, partly by the local self-government bodies and judicial authorities.

A conclusion is made in this work: proceedings in cases of administrative offenses are an aggregate of procedural actions taken by the authorized bodies (officers) at stages of initiating an administrative offense case, its consideration, revision of rulings and decisions on administrative offenses, and execution of decisions on cases of administrative offenses.

The author give their arguments supporting the absence of an integrated approach to the definition of proceedings in administrative offenses cases in the administrative procedural law science, which results from the ambiguity and heterogeneity of this concept, and variety of its essential features, which does not allow establishing a norm-definition at the legislative level, which secures the legal definition of the concept "proceedings in cases of administrative offenses". It is proposed to define a norm-definition that will help ensure a uniform understanding of this category, enable to strengthen its normative properties, provide for integrity

© Чех Л. Л., 2021

and introduce compositional completeness in the process of legal regulation of administrative and procedural legal relations in the framework of proceedings in administrative offenses cases.

Key words: administrative offense, proceedings, legal regulation, administrative jurisdiction.

Постановка проблеми та її актуальність. Сучасний етап розвитку української держави характеризується вжиттям системного комплексу заходів організаційно-правового, соціально-економічного та духовно-культурного характеру, пов'язаних з побудовою правової держави та громадянського суспільства. Ці цінності, встановлені Конституцією України, визначають основні напрями проведених реформ, посідають центральне місце як у формуванні державної політики, так і в її реалізації всіма суб'єктами державної влади, місцевого самоврядування, громадянами та їх об'єднаннями. Важливу роль у становленні української державності відіграють питання створення належного правового режиму, що забезпечує можливість вільного, благополучного, безпечного існування та розвитку людини як вищої цінності, реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, їх захисту від протиправних посягань.

Адміністративне право є одним із інструментів управління соціально-правовими процесами у суспільстві, воно реалізується у встановлених межах правового регулювання, які визначаються діяльністю виконавчої влади на різних рівнях. Розгляд справ у сфері адміністративного законодавства визначається та регламентується сукупністю адміністративно-процесуальних норм, які встановлюють порядок дій суб'єктів адміністративного процесу під час розгляду адміністративних правопорушень. Розгляд адміністративних правопорушень характеризується спрямованістю, структурованістю, а також правовим механізмом функціонування.

Однією з перешкод, які виникають на шляху реалізації належного правового режиму, виступає проблема боротьби з адміністративними правопорушеннями, які хоч і не мають підвищеного ступеня суспільної небезпеки, проте з урахуванням своєї масовості, масштабності, тісного зв'язку з такими асоціальними явищами, як пияцтво, наркоманія, проституція, становлять загрозу для безпеки особистості, суспільства та держави.

В умовах, коли діяльність органів, уповноважених на здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, стає все більш багатогранною, особливої актуальності набуває

чітке визначення сутності, меж та змісту правового регулювання їх повноважень у зазначеній сфері, розмежування їх функцій, усунення розбіжностей.

Таким чином, актуалізація питань, пов'язаних із визначенням сутності та змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвищення його якості, з одного боку, їх новизна, теоретична та прикладна значимість, недостатня вивченість, з іншого боку, свідчить про актуальність заявленої проблематики, зумовлює необхідність її комплексного дослідження на науковому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури щодо окремих питань зазначеної теми свідчить про те, що певною мірою проблеми визначення сутності та правової природи провадження у справах про адміністративні правопорушення досліджувались у працях сучасних учених, зокрема у роботах Е. Абдулкадірової, В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, П. Вовк, О. Джафарової, Д. Євдокимова, І. Іванова, Д. Калаянова, С. Ківалова, С. Комісарова, А. Комзюка, В. Колпакова, О. Кузьменко, Ю. Пайди, О. Чернобай. Водночас окремі аспекти залишаються не розглянутими та потребують проведення окремого дослідження.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі чинного законодавства, правозастосовної практики, досягнень юридичної науки визначити теоретичні положення щодо поняття та сутності провадження у справах про адміністративні правопорушення з урахуванням проблемного підходу.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на законодавче закріплення, правове регулювання та практика реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення залишаються актуальними у зв'язку з політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями, які тривають у державі. У науковій літературі точаться дискусії про поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з неоднозначністю та неоднорідністю аналізованої категорії, різноманіттям її суттєвих ознак, сукупність яких змінюється у різних умовах.

Так, Ю. Битяк визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як «низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які, згідно з нормами адміністративного законодавства, вживають заходів, спрямованих на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови» [1, с. 124].

На думку В. Колпакова, «провадження в справах про адміністративні правопорушення - це

правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень». Крім того, «адміністративно-процесуальні норми, що входять до інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування, процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень. Іншими словами, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин» [2, с. 85].

Ю. Пайда зазначає, що «провадження в справах про адміністративні правопорушення - це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням» [3, с. 211].

На думку більшості вчених-адміністративістів, провадження у справах про адміністративні правопорушення належить до складової частини загального поняття «адміністративний процес». Водночас про зміст процесуальних дій, що становлять провадження у справах про адміністративні правопорушення як одного з видів адміністративних проваджень у юридичній літературі висловлюються суперечливі судження.

Відмінність у поглядах на зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення багато в чому обумовлювалась тим, що протягом тривалого часу норми права, що регламентують це провадження, кодифіковані в єдиному законодавчому акті - Кодексі України про адміністративні правопорушення. Варто зауважити, що сьогодні необхідно враховувати сучасні досягнення законодавчої практики та науки адміністративного права, що створює підстави для закріплення фундаментально правової основи для вдосконалення та підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, пов'язаної з провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Так, розділ IV КУпАП присвячений провадженню у справах про адміністративні правопорушення. В ньому визначено завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення, регламентовано процесуальні дії та умови, що забезпечують розгляд справи точно відповідно до законодавства [4].

До процесуальних стадій, які становлять провадження у справах про адміністративні правопорушення, належать порушення справи про адміністративне правопорушення, розгляд справи

про адміністративне правопорушення, перегляд постанов та рішень у справах про адміністративні правопорушення, виконання рішень у справах про адміністративні правопорушення.

Процесуальні дії в рамках зазначених стадій здійснюються повністю відповідно до процесуальних норм права, які визначають порядок, місце та терміни виконання процесуальних дій.

Процесуальні норми, які регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, перебувають у тісному зв'язку з матеріальними нормами, які визначають зміст прав та обов'язків суб'єктів, які здійснюють це провадження. У процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення реалізуються матеріальні норми адміністративного права на підставі певного порядку, урегульованого адміністративно-процесуальними нормами.

Таким чином, провадження у справах про адміністративні правопорушення виступає процесуальною формою реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень суб'єктів і є виразом адміністративної юрисдикції.

Щодо поняття «адміністративна юрисдикція» слід зазначити, що в юридичній літературі воно не має чіткого та однозначного визначення. Так, професорка О. Джафарова визначає «адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів України як врегульовану нормами адміністративного права специфічну, державно-владну, підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, яка реалізується шляхом визначення в законодавстві обсягу повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку» [5, с. 156].

О. Чернобай розуміє під ним «діяльність щодо розгляду адміністративних публічних спорів і вирішення справ про адміністративні правопорушення, що здійснюється уповноваженими на те державними органами, а також діяльність із вжиття до винних осіб заходів примусового характеру» [6, с. 86].

За іще одного підходу, який відстоює С. Комісаров, «адміністративна юрисдикція - це врегульована законом діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, спрямована на здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також вжиття заходів адміністративного попередження та припинення таких правопорушень задля охо-

рони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності людини, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [7, с. 106].

На думку П. Вовка, «адміністративна юрисдикція в парадигмі правової держави - це визначена законодавством компетенція уповноважених органів влади щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та використання інших повноважень щодо вирішення різних публічно-правових питань в межах адміністративного спору задля здійснення справедливого адміністративного судочинства, захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави, реалізації функцій правової держави» [8, с. 519].

Крім того, існує думка про те, що адміністративну юрисдикцію слід розглядати як вид адміністративно-процесуальної діяльності, що здійснюється у позасудовому чи судовому порядку задля розгляду та вирішення адміністративно-правових суперечок і вжиття адміністративно-примусових заходів [9, с. 140].

Загалом погоджуючись із зазначеними підходами, відзначаємо, що під адміністративною юрисдикцією розуміється адміністративно-процесуальна діяльність юрисдикційного характеру з вирішення адміністративних спорів і вжиття заходів адміністративного примусу, здійснюваних значною кількістю спеціально уповноважених органів виконавчої влади та частково органами місцевого самоврядування, а також судовими органами.

Висновки. Таким чином, провадження у справах про адміністративні правопорушення - це сукупність процедурних дій, що здійснюються уповноваженими на те органами (посадовими особами) на стадіях порушення справи про адміністративне правопорушення, розгляду справи про адміністративне правопорушення, перегляду постанов та рішень у справах про адміністративні правопорушення та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, відсутність у науці адміністративного процесуального права єдиного підходу до визначення провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке обумовлено бага-

тозначністю та неоднорідністю цього поняття, різноманіттям його суттєвих ознак, не дає змогу на законодавчому рівні встановити норму-дефініцію, що закріплює легальне визначення поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення», тоді як норма-дефініція могла б забезпечити одноманітне розуміння цієї категорії, дала б змогу посилити її нормативні властивості, забезпечила б цілісність, композиційну завершеність і внесення зрозумілості в процес правового регулювання адміністративно-процесуальних правовідносин у рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Література

1. Битяк Ю., Зуй В. Адміністративне право України (Загальна частина). Харків : Одиссей, 1999. 224 с.
2. Колпаков В. Адміністративне право України : підручник. 3-тє вид., доп. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
3. Пайда Ю. Деякі аспекти правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 1. С. 209-220. URL: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.37>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 30.10.2021).
5. Джафарова О. До питання про визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України. *Вісник ХНУВС*. 2009. № 44. С. 152-157.
6. Чернобай О. Теоретичні узагальнення щодо розуміння сутності поняття «адміністративна юрисдикція». *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2015. Вип. 1 (2). С. 82-88.
7. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 100-107.
8. Вовк П. Поняття адміністративної юрисдикції в парадигмі правової держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 517-519. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/135>.
9. Тимошенко І. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Москва, 2004. 287 с.

Чех Л. Л.,
аспірантка кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ