

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Кубаєнко А. В.

У статті розглядаються поняття і сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. На основі положень науки адміністративного права та чинного законодавства сформульовано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних офіцерів поліції в процесі забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Розглянуто проблемні питання законодавчого закріплення і практичної реалізації повноважень підрозділів превентивної діяльності та патрульної поліції при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами громадян.

В статье рассматриваются понятие и сущность административно-юрисдикционной деятельности полиции. На основе положений науки административного права и действующего законодательства сформулировано авторское определение административно-юрисдикционной деятельности участковых офицеров полиции в процессе обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Рассмотрены проблемные вопросы законодательного закрепления и практической реализации полномочий подразделений превентивной деятельности и патрульной полиции при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность полиции, производства по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам граждан.

The article discusses the concept and essence of administrative and jurisdictional policing. On the basis of the provisions of the science of administrative law and legislation formulated by the author's definition of administrative and jurisdictional activity of district police officers in the process of manufacture on affairs about administrative offenses. Considered problematic issues of legislative consolidation and implementation of office units of prevention and patrol police in the exercise of administrative and jurisdictional activity.

Keywords: administrative jurisdiction, administrative and jurisdictional activity, proceedings on administrative offenses, disciplinary proceedings, proceedings on the complaints of the citizens.

Проблеми адміністративної юрисдикції, а також адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади досліджуються вченими протягом багатьох років.

У юридичній теорії до теперішнього часу сформувалися певні традиції, а також наукові напрямки, однак говорити про те, що проблеми адміністративної юрисдикції остаточно вирішені, поки не доводиться.

Крім того, розвиток адміністративного законодавства, а також досудових форм вирішення публічно-правових конфліктів відкриває нові можливості для дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади. Дана діяльність має досить складну конструкцію, а також особливі форми реалізації, які, як показує практика, вимагають свого наукового аналізу.

В сучасних умовах в Україні відбувається реформування практично всіх сфер суспільного життя, в тому числі і правоохоронних органів, діяльність яких потребує вдосконалення в напрямі їх правового регулювання, організаційної структури, повноважень, форм і методів діяльності. Особливе місце в процесі реформування правоохоронної системи належить удосконаленню адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції України. Важливо, щоб ця діяльність повністю відповідала вимогам закону, а під час її здійснення було забезпечено дотримання прав і законних інтересів усіх учасників провадження, насамперед громадян.

Стан дослідження. Дослідженню питань адміністративної діяльності органів поліції приділяли увагу такі провідні науковці, як В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, Д. П. Калаганов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, С. Ф. Константінов, М. В. Лошицький, В. І. Олефір, В. П. Петков, В. Г. Полішук, В. К. Шкарупа та ін. Але з урахуванням реформування правоохоронних органів та створенням Національної поліції та її структурного підрозділу - патрульної поліції та підрозділів превентивної діяльності потребують додаткового вивчення їх повноваження щодо здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Мета статті полягає у визначенні змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності поліцейських та особливостей кваліфікації адміністративних правопорушень, підвідомчих органам Національної поліції.

Розглядаючи сучасний стан правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, використовуючи системно-функціональний підхід необхідно встановити співвідношення наукових категорій: «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність», «адміністративна юрисдикційна діяльність органів поліції» та «адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного офіцера поліції» їх аналіз передбачає зрозуміти, що слід включати в зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничного офіцера поліції.

Так, В.К. Колпаков вважає, що під «юрисдикцією» слід розуміти: компетентність судових органів щодо вирішення кримінальних справ; б) компетентність судових органів щодо вирішення не тільки кримінальних, а й будь-яких інших справ; в) компетентність будь-яких (включаючи судові) органів (посадових осіб) з вирішення суперечок щодо права; г) юридично оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлення об'єктів, структур, сфер [5, с.285].

На погляд вченого, адміністративна юрисдикція поділяється на три види: а) адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішування адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення суперечки про право і здійснення адміністративного пра-

© А.В. Кубаєнко, 2017

вопорушення, підставами (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо); б) адміністративно-судочинну, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ; в) адміністративно-деліктну, тобто компетентність вирішення справ про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [5, с.286; 6, с.383]

Під юрисдикцією (від латинського «юрис» - право, «діко» - кажу) прийнято розуміти встановлену законом (чи іншим нормативним актом) сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого об'єкта права з позиції їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [8, с. 16]. Із цього визначення випливає, що юрисдикційна діяльність полягає у вирішенні питання про правомірність дій певного суб'єкта. Тобто, така діяльність виникає внаслідок учинення діяння, що може бути кваліфіковане як правопорушення, відповідальність за яке передбачена чинним законодавством.

Юрисдикційна діяльність має державно-владний характер, оскільки реалізується спеціально уповноваженими на те органами державної влади й органами місцевого самоврядування при виконанні ними делегованих повноважень держави. Крім того, вона здійснюється в чіткій відповідності до національного законодавства, із дотриманням відповідних процедур, а в окремих випадках може супроводжуватися застосуванням заходів державного примусу. У зв'язку з цим доцільно говорити про адміністративно-юрисдикційну діяльність як діяльність суб'єктів владних повноважень із вирішення спірних ситуацій, зарахованих до їхньої компетенції.

Зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності постійно зазнає суттєвих змін у напрямі його розширення, що пов'язано з розвитком суспільних відносин і збільшенням видів спірних ситуацій, що вирішуються в процесі її реалізації. У зв'язку з цим прийнято її розглядати у вузькому та широкому значеннях. У першому випадку адміністративно-юрисдикційну діяльність ототожнюють із провадженнями у справах про адміністративні правопорушення, тобто розглядом і вирішенням справ про вчинення діянь, що підпадають під ознаки проступків, закріплених у Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актах.

На сьогодні більш поширеним є трактування адміністративно-юрисдикційної діяльності в широкому значенні. В широкому розумінні адміністративну юрисдикційну діяльність розуміють як:

адміністративно-регулятивну діяльність органів публічної адміністрації - компетентність органів щодо вирішення адміністративних справ, не пов'язаних з виникненням правового спору; відносини, що регулюються адміністративно-регулятивними нормами, пов'язані з видачею ліцензій, державною реєстрацією транспортних засобів тощо;

адміністративно-судочинну діяльність - компетентність адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ;

адміністративно-деліктну діяльність - компетентність щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення, та винесення по ним постанов;

дисциплінарні провадження - діяльність щодо розгляду дисциплінарних проступків та притягнення до дисциплінарної відповідальності [7, с. 103].

Одним із провідних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності є органи Національної поліції. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», на них покладаються такі обов'язки, що можуть бути зараховані до адміністративно-юрисдикційної діяльності: виявляти та припиняти адміністративні правопорушення, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи поліції; приймати рішення про накладення адміністративних стягнень і забезпечувати їх виконання у випадках, передбачених законом [2] тощо. Крім того, законом передбачена й так звана внутрішня адміністративно-юрисдикційна діяльність органів поліції, тобто провадження у справах, що виникли з вини поліцейського. Так, у ньому зазначено, що поліцейський в межах повноважень, наданих законодавчими актами, самостійно приймає рішення та несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність. Дії поліцейського можуть бути оскаржені в установленому порядку до органів поліції, суду або прокурору [2]. В органах поліції можуть розглядатися скарги як на дії поліцейських, так і на дії чи бездіяльність інших суб'єктів, якщо ними порушувались чийсь права, свободи чи законні інтереси. Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів поліції відображена в таких видах проваджень: у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарних і за зверненнями (скаргами) громадян. Крім того, до цієї діяльності може бути зараховано вирішення питань про скасування правових актів, якими порушуються права, свободи чи законні інтереси осіб.

Згідно зі ст. 213 Кодексу про адміністративні правопорушення на посадових осіб органів Національної поліції також покладається обов'язок розглядати підвідомчі їм справи про адміністративні правопорушення. Зокрема, ст. 222 Кодексу про адміністративні правопорушення наводить вичерпний перелік справ, підвідомчих Національній поліції [1].

Пропорушення за якими поліція має право здійснювати провадження, визначені у статтях 255 (право на складання протоколів про адміністративне правопорушення), 222 (право на винесення постанови), 258 КУпАП (випадки, коли протоколи про адміністративне правопорушення не складаються). Суттєвих змін за останній час зазнали останні дві статті. Так, спочатку законодавець виділив окремим пунктом (п. 3 ст. 222 КУпАП) компетенцію патрульної служби щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, в неї увійшли всі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху [3], але згодом до ст. 222 КУпАП було внесені зміни, відповідно до яких у ч. 1 визначено перелік правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, а у ч. 2 зазначено, що від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень [4]. Отже, відповідно до ч. 1 ст. 222 КУпАП, відсутнє розмежування між підрозділами Національної поліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. В той же час, уч. 2 ст. 222 КУпАП вказано, що компетенція щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається відповідно до покладених на працівників органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні

звання, повноважень. Але такі повноваження в жодному нормативно-правовому акті не виписані, що викликає питання щодо правомірності прийняття рішень працівниками Національної поліції у справах про адміністративні правопорушення. За таких умов є необхідним з ч. 2 ст. 222 КУпАП виключити слова «відповідно до покладених на них повноважень».

Іншою нормою, яка суттєво вплинула на порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, є ст. 258 КУпАП, яка розширила перелік випадків спрощеного провадження у справах про адміністративні правопорушення, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається. До цих випадків віднесено провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, в тому разі, коли правопорушник погоджується з правопорушенням та стягненням, що на нього накладається. З цього правила є виключення - провадження у справах про адміністративні правопорушення. За цієї категорії справ, якщо розгляд правопорушення віднесено до компетенції Національної поліції, відразу виноситься постанова, не зважаючи на те, погоджується особа, яка притягається до відповідальності, з правопорушенням та стягненням, що на неї накладається, чи ні.

Важливе місце при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції відводиться дільничному офіцеру поліції. На сьогоднішній день здійснення дільничними офіцерами поліції адміністративно-юрисдикційної діяльності є закономірним і необхідним. Соціально-корисний результат адміністративної юрисдикції полягає в попередженні рецидиву правопорушень і в загальному профілактичному впливі на інших осіб. Важлива роль дільничним офіцерам поліції відводиться на стадії порушення справ про адміністративні правопорушення, яка складається з наступних етапів:

- 1) прийняття рішення про початок провадження у справі і процесуальне оформлення такого рішення;
- 2) встановлення фактичних обставин вчиненого адміністративного правопорушення (в т.ч. і шляхом адміністративного розслідування);
- 3) фіксація факту вчинення адміністративного правопорушення в процесуальному документі (складання протоколу про адміністративне правопорушення, винесення постанови про накладання адміністративного стягнення);
- 4) направлення матеріалів справи для розгляду по підвідомчості.

Кількість етапів даної стадії залежить від виду провадження (звичайне, спрощене) і від наявності у посадової особи, уповноваженої порушувати провадження у конкретній справі про адміністративне правопорушення, повноважень на розгляд даної справи.

Особливе значення відводиться першому етапу стадії порушення справи про адміністративне правопорушення, який включає наступні юридично значимі дії:

- 1) виявлення події адміністративного правопорушення або отримання (і фіксація) інформації про подію адміністративного правопорушення;
- 2) перевірка отриманої інформації про подію адміністративного правопорушення і прийняття рішення про порушення справи про адміністративне правопорушення;
- 3) складання передбаченого нормами адміністративного законодавства процесуального документа, з моменту складання якого справа про адміністративне правопорушення вважається порушеною.

Протокол про адміністративне правопорушення є

основним процесуальним документом стадії порушення справи про адміністративне правопорушення, який визначає її призначення. Залежно від того, наскільки повно і правильно він буде складений, з огляду на всі реквізити даного документа, настільки успішно буде далі розглянуто справу. Виходячи їх цих обставин законодавець висуває певні вимоги до форми і змісту протоколу, закріплені в ст. 256 КУпАП.

Дільничні офіцери поліції в своїй практичній діяльності до складання протоколу часто ставляться без належної уваги, що, безсумнівно, знижує ефективність застосування адміністративної практики. Істотними недоліками оформлення протоколів в даний час є наступні: в протоколах не завжди фіксуються пояснення правопорушників; не вказуються документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; відсутнє спеціальне звання особи, яка склала протокол; немає найменування органу поліції; не вказано точне місце вчинення правопорушення; відсутня характеристика конкретного адміністративного правопорушення; не вказано нормативно-правовий акт, на який посилалися при кваліфікації адміністративного правопорушення, а також дані документів, що посвідчують особу правопорушника; відомості про вчинені адміністративні правопорушення протягом року з інформаційних баз даних органів поліції; перелік документів, які додаються до протоколу, наприклад рапорт поліцейського, заява потерпілого, пояснення свідків та очевидців, протокол вилучення речей і документів та ін.

З метою усунення зазначених недоліків необхідно, на наш погляд, узагальнити адміністративну практику дільничних офіцерів поліції з даного питання і розробити заходи, спрямовані на недопущення зазначених недоліків. Це дозволить більш ефективно впливати на правопорушників і сприятиме забезпеченню законності в діяльності дільничних офіцерів поліції.

Підводячи підсумок сказаному, відзначимо, що дільничні офіцери поліції є активними суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності, вони вносять вагомий внесок в профілактику адміністративних правопорушень, в справу зміцнення законності, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Отже, в умовах реформування адміністративного законодавства важливо надати можливість реалізації закріпленого права щодо повноважень на розгляд справ про адміністративні правопорушення та винесення постанов про накладання адміністративних стягнень.

Таким чином, зміст та сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції полягає у виявленні адміністративних правопорушень, збиранні та підготовці матеріалів, оцінці доказів, кваліфікації адміністративних проступків, застосуванні заходів відповідних адміністративних стягнень, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення або передачі матеріалів справи на розгляд судовим органам. Визначено проблемні питання законодавчого закріплення та практичної реалізації повноважень патрульної поліції та підрозділів превентивної діяльності, вирішення яких вимагає приведення підзаконних нормативно-правових актів у відповідність до Закону України «Про Національну поліцію», прийняття нових підзаконних нормативно-правових актів, які б конкретизували та деталізували діяльність підрозділів превентивної діяльності та патрульної поліції під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). - 1984. - Додаток до № 51, - Ст. 1122.

2. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII - Електрон. дан. (1 файл). - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua> - Назва з екрана.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 14 липня 2015 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/596-19>

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» : Закон України від 23 грудня 2015 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/901-19>

5. Колпаков В. К Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.

6. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / Валерій Костянтинович Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 2004. - 528 с.

7. Комісаров С.М. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності / С.М. Комісаров // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. - 2015. - № 3. - С. 100-107.

8. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарева. - М. : Советская энциклопедия, 1984. - 415 с.

*Кубаєнко А.В.,
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративної
діяльності ОВС та економічної безпеки
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 16.02.2017