

УДК 342.92

С. С. Гнатюк

*кандидат юридичних наук, доцент, полковник поліції,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу факультету № 3
(підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності поліції)
Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ*

М. Я. Сидор

*кандидат юридичних наук,
в.о. доцента кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу факультету № 3
(підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності поліції)
Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ*

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ)

Постановка проблеми. У світлі сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, реформування організаційно-правової структури та функціонального призначення публічних органів, запровадження моделі партнерських відносин особи та органів держави особливого значення набувають питання правової регламентації змісту та структури адміністративного процесу. Його складний системний характер зумовлюється значним обсягом предметної регламентації, яка охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. Особливої уваги заслуговує питання наукової детермінації окремих утворень адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язуватися проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність у царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування усєї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом.

Актуальність теми дослідження. Одними з основоположних напрямів Концепції адміністративної реформи є оновлення інституту державного управління та розв'язання проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності державних органів. Це значною мірою зумовлено тим, що вказані органи функціонують у різних сферах суспільного життя, а громадяни практично щодня звертаються до них задля вирішення широкого кола питань, пов'язаних з реалізацією своїх прав. На адміністративний процес покладається важливе завдання регулювання поведінки учасників правовідно-

син, визначення їх статусу на конкретних стадіях адміністративного провадження.

Для підвищення ефективності адміністративно-процесуальної діяльності органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, велике значення має науковий пошук найбільш перспективних форм і напрямів реалізації. Слід зазначити, що сучасні підходи щодо нормативного регулювання стадій адміністративного провадження потребують і теоретичного, і практичного вдосконалення.

Стан дослідження. Попри існуючі наукові доробки, проблема змісту стадій провадження у справах про адміністративні проступки спеціально не досліджувалася. В існуючих наукових працях, таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексеев, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Горшенев, І.П. Голосніченко, А.Р. Кірсанов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, В.Д. Сорokin, М.М. Тищенко, ці питання висвітлювалися фрагментарно, без відповідного комплексного підходу.

Мета статті. Мета дослідження полягає у тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації з'ясувати проблемні питання правового регулювання адміністративного процесу на прикладі діяльності патрульної поліції, а також запропонувати шляхи його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. До найважливіших функцій держави Конституцією України віднесено забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян. Саме права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, а їх закріплення та реалізація – головний обов'язок держави.

Реалізація положень Конституції України значною мірою залежить від організації публіч-

ного управління [1]. Його вдосконалення передбачено Концепцією адміністративної реформи України [2], іншими програмними документами. Саме комплекс цих важливих проблем належить до компетенції адміністративного права – фундаментальної галузі правової системи України, яка відіграє роль обов'язкового інструмента, за допомогою якого реалізується публічність у діяльності адміністрації, спрямованої на задоволення потреб суспільства. Норми адміністративного права є правовою основою побудови й ефективного функціонування публічної влади.

Безпосередньо нормами адміністративного права встановлюються публічні правовідносини та закріплюються: права й обов'язки громадян, інших суб'єктів публічної діяльності; організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми публічної діяльності.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, якими кожній людині має бути гарантовано реальне дотримання й охорона належних їй прав і свобод у сфері виконавчої влади, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Важливо виокремити принципову відмінність, що існує між поняттями «адміністративно-процесуальне право» та «адміністративний процес». Якщо адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми із застосуванням норм відповідних матеріальних галузей права, то адміністративний процес розглядається, насамперед, як урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [3, с. 164].

Окрім цього, видається, що предмет адміністративного процесу охоплює не лише суспільні відносини з приводу вирішення суб'єктами адміністративної юрисдикції конфліктних ситуацій у процесі розгляду ними індивідуальних адміністративних справ, а й фактичні відносини, що виникають у сфері реалізації адміністративно-правових норм при вирішенні справ неконфліктного характеру.

Основним структурним елементом адміністративного процесу є адміністративне провадження. У сфері публічного управління виникає велика кількість проваджень. З огляду на те, що кількість

конкретних адміністративних проваджень надзвичайно велика, що зумовлено об'єктом правового регулювання. При цьому практика управлінської діяльності викликає до життя нові їх види.

Слід підкреслити, що в теорії адміністративного процесу існують різноманітні підходи до розмежування змісту «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», а також виокремлення їх складових.

Так, В.К. Колпаков, досліджуючи структуру адміністративного процесу, виділяє три його структурних елементи, а саме: адміністративно-правотворчий процес – діяльність державної адміністрації з прийняття нормативних адміністративних актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною формою; адміністративно-правонадляючий (оперативно-розпорядчий) процес – діяльність суб'єктів державної виконавчої влади з прийняття та виконання оперативно-розпорядчих, правонадляючих та інших правозастосовчих актів, спрямованих на організацію виконання законів та інших правових актів, здійснювана в адміністративно-процесуальній формі; адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність суб'єктів державно-виконавчої влади, спрямована на вирішення суперечок між різними суб'єктами, а також застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, здійснюване в адміністративно-процесуальній формі [4, с. 284].

В.Б. Авер'янов вказує на існування чотирьох сфер, кожна з яких має право називатися адміністративним процесом (по-перше, порядок розгляду справ в адміністративних судах – адміністративне судочинство; по-друге, порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з підготовки та прийняття нормативних та індивідуальних адміністративних актів – так званий «позитивний» або «управлінський» адміністративний процес; по-третє, порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб – так званий «квазіюрисдикційний» адміністративний процес; по-четверте, порядок застосування заходів адміністративного примусу – юрисдикційний адміністративний процес). Але з огляду на їх неоднорідність учений вважає найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» для сфери адміністративної юстиції. Далі він пише, що процес розгляду справ в адміністративних судах за природою правовідносин загалом слід вважати не складовою адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості [5, с. 41-42].

О.В. Кузьменко наполягає на тому, що поняття «адміністративний процес» є узагальнюючим і охоплює всі існуючі процедурно-процесуальні інституції адміністративно-правової спрямовано-

сті. Відповідно до цього структурною складовою адміністративного процесу є судовий адміністративний процес [6, с. 92].

Як уже нами зазначалось, для підвищення ефективності адміністративно-процесуальної діяльності органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, велике значення має науковий пошук найбільш перспективних форм і напрямів реалізації, а також практичного вдосконалення.

У зв'язку з чим серед слухачів курсів підвищення кваліфікації Львівського державного університету внутрішніх справ було проведено анкетування, у якому взяло участь 157 осіб, стаж роботи котрих на посаді інспекторів патрульної поліції розподілився наступним чином: до 6 місяців – 13 осіб; від 6 до 12 місяців – 62 особа; понад 1 рік – 82 особи.

Респондентам було поставлено актуальні питання щодо проблем чи труднощів, які виникають при виконання їхніх функціональних обов'язків на практиці.

Так, наприклад, при відповіді на запитання «Які труднощі виникають у працівників патрульної поліції при необхідності доставлення правопорушника до територіального відділу поліції?» 26 респондентів зазначили про неможливість встановлення особи порушника, 25 – вказали на малу кількість місць для перевезення порушників в автомобілі інспекторів патрульної поліції (лише 1 місце), 15 – звернули увагу на те, що патрульні машини належним чином не обладнані для забезпечення безпеки інспектора при перевезенні порушника, а 12 – взагалі зацентрували увагу на відсутності спецтранспорту для перевезення правопорушників, 3 – на відсутності кімнат для затримання.

За результатами анкетування було встановлено, що працівники патрульної поліції після прибуття на місце вчинення адміністративного правопорушення у сфері громадського порядку найчастіше стикаються з відсутністю місць для тимчасової ізоляції осіб, що ведуть себе надмірно агресивно при затриманні (16 респондентів).

У працівників патрульної поліції при здійсненні адміністративного затримання, на думку 38 слухачів курсів підвищення кваліфікації, найбільші труднощі виникають з неможливістю встановити особу за відсутності у неї документів або небажання їх надавати представникам патрульної поліції, а 26 респондентів вказали на малий часовий проміжок, встановлений у чинному законодавстві, щодо адміністративного затримання для встановлення даних особи (лише три години).

У процесі ж реагування на адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки державного руху, що не зафіксовані в автоматичному режимі, працівники патрульної поліції стикаються з такими труднощами: 67 респондентів

відзначили відсутність необхідної кількості відеозаписувальної техніки, передусім, відеореєстраторів, що призводить до виникнення конфліктів між представниками патрульної поліції та порушниками за відсутності відеодоказів для ознайомлення порушника; 3 осіб відзначили обмеженість функціональності одноканального телефону чергової частини, що часто веде до неможливості зв'язку з нею.

На запитання «Які труднощі виникають у працівників патрульної поліції після прибуття на місце скоєння адміністративного правопорушення, пов'язаного із вчиненням насильства у сім'ї?» 1 респондент відзначив необхідність наявності бронезилету, що сковує рух та знижує мобільність особи, 18 респондентів вважають найбільшми труднощами у цій сфері занадто малі повноваження патрульного, а 7 осіб – неможливість зайти в житлове приміщення без згоди власника, 13 осіб – занадто малий законодавчо встановлений строк затримання правопорушника. У зв'язку з цим респонденти висловили пропозицію внести законодавчі зміни у відповідні норми і передбачити можливість затримання таких порушників хоча б до 24 годин.

На думку слухачів курсів підвищення кваліфікації, у працівників патрульної поліції при встановленні особи правопорушника виникають наступні проблемні питання: 42 особи вказали, що за допомогою баз АРМОР та НАІС не завжди можна встановити особу, 19 осіб зазначили про відсутність доступу до бази «паспортний стіл», ще 13 осіб зацентрували увагу на неповноті баз даних цих систем, їх зависанні, а також на відсутності фото особи у цих базах, 35 осіб вказали на занадто короткий час затримання (лише 3 години). Запропоновано удосконалити зазначені бази даних.

Проблемним питанням при складанні протоколу про адміністративне затримання працівники патрульної поліції вважають надмірну формалізацію самої процедури. Так, 16 респондентів відзначили надмірну формалізацію як самої процедури затримання, так і не виправдано велику кількість інформації, що потрібна для заповнення бланку протоколу. Також 50 респондентів зазначили, що вважають вимогу закону про необхідність залучення свідків (особливо у нічний час) однією із найбільш проблемних, що виникає у них під час складання протоколу про адміністративне затримання, 17 респондентів вказали на незручність, а інколи і неможливість складання протоколів на місці затримання.

На запитання «Які проблемні питання виникають у працівників патрульної поліції при складанні протоколу про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що не зафіксовані в автоматичному режимі?» слухачі курсів підвищення кваліфікації вказали

на необхідність пошуку свідків (42 респондентів); відсутність необхідної кількості відеореєстраторів (42 респондентів); надмірну формалізацію самої процедури (15 респондентів).

На думку слухачів курсів підвищення кваліфікації, проблемні питання вилучення транспортного засобу з місця події і подальшого його зберігання полягають у необхідності пошуку двох свідків, які засвідчать, що транспортний засіб суттєво перешкоджає рухові (35 респондентів); малій кількості евакуаторів (43 респонденти); відсутності вільних місць на штрафмайданчиках (31 респондент). Запропоновані шляхи усунення вищезазначених проблем: 13 респондентів пропонують скасувати норму, яка передбачає необхідність взяття пояснення від двох свідків при вилученні транспортного засобу з місця події і подальшого його зберігання; 15 респондентів запропонували збільшити кількість евакуаторів та кількість місць на штрафмайданчиках; 6 – запровадження пристроїв для блокування коліс транспортного засобу.

На запитання «Які проблемні питання виникають у працівників патрульної поліції при складанні протоколу про адміністративне правопорушення у сфері громадського порядку?» слухачі курсів підвищення кваліфікації дали наступні відповіді: 49 осіб вказали на необхідність пошуку понятих під час обшуку та огляду особистих речей правопорушника (особливо у нічний час) та запропонували скасувати таку вимогу закону.

Висновок. Як бачимо, під час виконання працівниками патрульної поліції України своїх функціональних обов'язків виникає чимало практичних проблем, що перед усім пов'язані як із недоліками правового регулювання, а також технічного забезпечення самої діяльності. Для підвищення ж ефективності адміністративно-процесуальної діяльності органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, велике значення має не лише пошук найбільш перспективних форм і напрямів правового регулювання цієї діяльності, а також практичне її удосконалення. На підставі викладеного доходимо висновку, що окремі аспекти дослідженої проблематики є перспективними для подальших досліджень.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
3. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

5. Авер'янов В.Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості, тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 39-43.

6. Кузьменко О.В. Структура юридичного процесу / О.В. Кузьменко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 89-93.

Анотація

Гнатюк С. С., Сидор М. Я. Перспективи удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності (на прикладі патрульної поліції України). – Стаття.

У статті на підставі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації проаналізовано проблемні питання правового регулювання адміністративного процесу на прикладі діяльності патрульної поліції, а також запропоновано шляхи його вдосконалення. Автором досліджено правову природу та нормативне регулювання цього інституту, виявлено прогалини та недоліки в ньому. Проведено комплексний аналіз законодавства і правової доктрини України в окресленій сфері. Законодавчі положення проілюстровано прикладами зі статистичної інформації. Зроблено екскурс позицій науковців адміністративного права щодо поняття, значення, класифікації видів адміністративної діяльності та екстрапольовано ці напрацювання на діяльність національної поліції України.

З'ясовано, що під час виконання працівниками патрульної поліції України своїх функціональних обов'язків виникає чимало практичних проблем, що, передусім, пов'язано як із недоліками правового регулювання, так і з технічним забезпеченням самої діяльності. Для підвищення ж ефективності адміністративно-процесуальної діяльності органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, велике значення має не лише пошук найбільш перспективних форм і напрямів правового регулювання цієї діяльності, а також практичне її удосконалення. З метою вивчення способів для підвищення ефективності адміністративно-процесуальної діяльності органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, серед слухачів курсів підвищення кваліфікації Львівського державного університету внутрішніх справ було проведено анкетування, у якому взяло участь 157 осіб. Сформульовано пропозиції змін до законодавства України, які б зміцнили гарантії учасників процесу щодо реального захисту (поновлення) їхніх прав.

Ключові слова: патрульна поліція України, адміністративний процес, адміністративна діяльність.

Аннотация

Гнатюк С. С., Сидор М. Я. Перспективы совершенствования правового регулирования административной деятельности (на примере патрульной полиции Украины). – Статья.

В статье на основании анализа действующего законодательства Украины и практики его реализации проанализированы проблемные вопросы правового регулирования административного процесса на примере патрульной полиции, а также предложены пути его совершенствования. Автором исследованы правовая природа и нормативное регулирование этого института, выявлены пробелы и недостатки в нем. Проведен комплексный анализ законодательства и правовой доктрины Украины в очерченной сфере. Законодательные

положения проиллюстрировано примерами из статистической информации. Сделано экскурс позиций ученых административного права относительно понятия, значения, классификации видов административной деятельности и экстраполированы эти наработки на деятельность национальной полиции Украины.

Установлено, что во время выполнения работниками патрульной полиции Украины своих функциональных обязанностей возникает ряд практических проблем, что, прежде всего, связано как с недостатками правового регулирования, так и с техническим обеспечением самой деятельности. Для повышения же эффективности административно-процессуальной деятельности органов, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями, большое значение имеет не только поиск наиболее перспективных форм и направлений правового регулирования этой деятельности, а также практическое ее совершенствование. С целью повышения эффективности административно-процессуальной деятельности органов, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями среди слушателей курсов повышения квалификации Львовского государственного университета внутренних дел было проведено анкетирование, в котором приняли участие 157 человек. Сформулированы предложения изменений в законодательство Украины, которые бы укрепили гарантии участников процесса по реальной защите (восстановлению) их прав.

Ключевые слова: патрульная полиция Украины, административный процесс, административная деятельность.

Summary

Hnatyuk S. S., Sydor M. Ya. Prospects for the legal regulation of administrative activity improvement (under the example of the patrol police of Ukraine). – Article.

Problem issues of legal regulation of administrative process under the example of the patrol police under the analysis of valid legislation of Ukraine and the practice of its application have been reviewed and the ways of its improvement have been proposed in the article. The author has investigated the juridical nature and the legal regulation of this legal institution detected gaps and flaws in it. Comprehensive analysis of legislation and legal doctrine of Ukraine in the sphere has been carried out. Legislative provisions are illustrated by examples from statistical information. An excursion of the researches in the field of administrative law positions concerning the notion, value, classification of the kinds of administrative activity has been carried out and these developments has been extrapolated on the national patrol police of Ukraine activity.

It has been found out that during the patrol police of Ukraine employees' functional duties performing a good few practical problems arise, that, before all, is associated with the legal regulation imperfections as well as technical support of the activity. Not only the search of the most promising forms and ways of the legal regulation of this activity, and its perfection in practice have great value for the bodies' administrative procedural activity efficiency increasing, which are vested with administrative jurisdictional powers. The survey among of Lviv State University of Internal Affairs training courses students has been carried out, which was attended by 157 people, For the purpose of studying of ways of bodies' administrative procedural activity efficiency increasing, which are vested with administrative jurisdictional powers. Amendments to legislation of Ukraine, which would strengthen guarantees for participants of administrative process in practicable protection (renewal) of their rights, have been formulated.

Key words: patrol police of Ukraine, administrative process, administrative activity.