

УДК 342.95(477)

С. А. Комісаров

## СТАДІЇ ПРОВАДЖЕНЬ У СПРАВАХ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ: ОСОБЛИВОСТІ В УМОВАХ АТО

**Постановка проблеми.** Забезпечення прав і свобод людини та громадянина належить до найважливіших функцій держави. Основним Законом визначено, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, їх закріплення та забезпечення є головним обов'язком держави [1].

Реалізація цієї конституційної новели залежить від формування й ефективного функціонування інститутів публічної адміністрації (влади), одним із яких є адміністративно-юрисдикційна діяльність. Її запровадження та функціонування спрямоване на вдосконалення юридичних засобів захисту прав і свобод громадян. Інститут адміністративно-юрисдикційної діяльності є не лише складником процесу формування України як правової держави, а й важливою умовою забезпечення захисту суб'єктивних прав громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації останніми владних управлінських функцій.

Одним із проблемних питань є питання визначення стадії адміністративних проваджень у справах про забезпечення публічного порядку. Складність цього питання полягає насамперед у тому, що в сучасних наукових дослідженнях не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності самого адміністративного процесу, а звідси є проблема визначення змісту стадії як ключової категорії процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам стадії проваджень у справах про забезпечення публічного порядку підрозділами Національної поліції України щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку присвятила свої праці низка вітчизняних і зарубіжних учених і практиків, серед них – В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.В. Галунько, П.В. Діхтєвський, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.І. Курило, С.В. Петков, Ю.С. Шемшученко та ін. Однак дослідження цього питання не можна вважати завершеним.

**Метою статті** є аналіз юридичної природи стадії проваджень у справах про забезпечення публічного порядку підрозділами Національної поліції України щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку, а також визначення науково-доречних рекомендацій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Особливої актуальності набувають проблеми становлення й розвитку адміністративної юстиції, що зумовлено тим, що сам інститут адміністративної юстиції та його процесуальна форма реалізації – судовий адміністративний процес – є порівняно новими питаннями для науки адміністративного права та процесу.

У науковій літературі поняття адміністративного процесу розглядається в широкому та вузькому розуміннях. Згідно з широким тлумаченням, адміністративний процес – установлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері публічного

адміністрування, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та у відповідних випадках загальними (звичайними) судами. Адміністративний процес у вузькому розумінні розглядається з позицій процесуального порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Не є винятком і правопорушення у сфері запобігання проступкам у сфері публічного порядку.

Так, адміністративний процес спрямований на вирішення адміністративної справи й виражається через здійснення операцій з нормами адміністративного процесуального права. Компетенція у сфері захисту прав і свобод засобами адміністративної юстиції покладається на орган державної виконавчої влади – Національну поліцію. Рішення підрозділів Національної поліції закріплюються в офіційних актах-документах, які складаються з дотриманням вимог юридичної техніки.

З огляду на теоретичні розробки з обраної проблематики, під категорією «стадія провадження» розуміють порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості [2, с. 155–156]. Існує думка, що стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, яка завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій [3, с. 155].

Стадії відрізняються одна від одної, що зумовлено таким: стадія – це самостійна частина провадження, яка має специфічні завдання; стадія має особливе коло суб'єктів, що беруть у ній участь, із визначеною юридичною роллю; стадія має свої етапи, які наповнені діями. Етапи такого провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного провадження, а дії є найменшими структурними елементами процесу; стадія оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність на відповідній фазі. Після прийняття такого документа розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою: наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, і базується на її результатах; стадія характеризується певним співвідношенням міри пізнання вчиненого правопорушення державним органом і змінами у правовому статусі порушника [4, с. 40].

Існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового характеру. Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Зауважимо, що стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані і являють собою специфічний результат доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил. Разом із тим, базуючись на теорії адміністративного права та процесу, можна зробити висновок, що стадіями провадження у справах про проступки проти публічного порядку є такі: 1) порушення справи; 2) розслідування справи; 3) розгляд справи; 4) винесення постанови; 5) перегляд постанови; 6) виконання постанови.

Зауважимо, що в юридичній літературі виокремлюють поняття «елементи провадження». Так, Д.М. Бахрах виділяє такі елементи: цілі провадження у справах про проступки; принципи; коло учасників, їхні права й обов'язки; система вчи-

нюваних дій, їх послідовність; стадії провадження; строки вчинюваних дій; види й умови використання доказів; підвідомчість справ; зміст і порядок оформлення документів; види, розміри та порядок застосування заходів примусу; порядок відшкодування витрат [5, с. 589].

Ми, загалом погоджуючись із думкою про можливість виокремлення елементів провадження, зазначаємо, що провадження в справах про проступки проти публічного порядку, як і будь-яке провадження, про які йшла мова вище, передусім з практичного погляду складається з низки окремих операцій. Вивчення таких операцій у різних видах проваджень свідчить принаймні про чотири такі ознаки, які притаманні для них: вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює іншу, утворюючи своєрідний ланцюг дій; розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер, їх послідовність логічно визначена (винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про проступок); різними видами проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції, різняться вони й за ступенем урегульованості процесуальними нормами; здійснення тієї або іншої операції в тому або іншому провадженні визначається процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм права [6, с. 130].

Важливим є розуміння початку та закінчення провадження у справах про проступки проти публічного порядку, оскільки різні варіанти вирішення цього питання правозастосовцем не найкращим чином впливають на стан забезпечення прав і свобод людини під час діяльності щодо охорони публічного порядку, зокрема тієї, яка здійснюється правоохоронними органами. Так, Д.М. Бахрах та Е.М. Ренов вважають, що початком провадження у справах про проступки є момент надходження до компетентного органу інформації про проступок, а також коли ця інформація стала відома посадовій особі [7, с. 38].

Не погоджуючись із наведеною вище думкою, О.І. Миколенко зазначає, що отримання інформації про подію проступку передувє початку провадження, бо, отримавши таку інформацію, орган адміністративної юрисдикції може на неї зреагувати відповідним чином, лише коли мине відповідний проміжок часу. Правник вважає, що отримання компетентним органом (посадовою особою) інформації про подію проступку можна розглядати лише як підставу порушення (початку) провадження. Момент же вчинення першої дії уповноваженою посадовою особою після отримання інформації про подію проступку варто розглядати як момент порушення (початку) провадження. Учений доходить висновку, що під порушенням провадження в справах про проступки варто розуміти перші дії, які здійснюють компетентні органи адміністративної юрисдикції (посадові особи) у рамках провадження, після того як їм стала відома інформація про подію [8, с. 178–180].

Провадження за наявності відповідних приводів порушується ще з моменту вчинення перших процесуальних дій компетентними органами адміністративної юрисдикції, які спрямовані на перевірку інформації про вірогідне вчинення делікту особою. С.І. Саєнко вважає, що з метою усунення зазначеної прогалини в законодавстві України та підвищення ефективності юрисдикційної практики в ст. 247 Кодексу України про адміністративне провадження (далі – КУпАП)

доцільно вказати на те, що не провадження, а лише справа про правопорушення не може бути порушена, а розпочате провадження у справі про проступок підлягає закриттю за наявності зазначених у цій статті обставин [9].

Ми погоджуємось із позицією тих правників, які стверджують, що, з огляду на зміст чинного КУпАП, справа про проступок порушується з моменту оформлення відповідного процесуального документа. Стосовно фізичних осіб таким процесуальним документом, на думку О.М. Бандурки та М.М. Тищенка, має бути лише протокол про проступок, і зазначений висновок підтверджено в законодавстві України [10, с. 167]. Провадження у справі про проступок вважається закінченим, якщо прийняте за нею рішення виконано в повному обсязі. Із цього погляду законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих юрисдикційним органом. Зокрема, постанова про накладення стягнення є обов'язковою для виконання державними й публічними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами [11, с. 84].

Варто відзначити, що в чинному законодавстві немає визначення процесу доказування у провадженні у справах про проступки проти публічного порядку. Як правило, під доказуванням у провадженні у справах про проступки проти публічного порядку розуміють процесуальну діяльність суб'єктів щодо збирання, перевірки та оцінювання доказів з метою встановлення об'єктивної істини у справі й прийняття на цій основі законного рішення.

Під час провадження у справах про проступки проти публічного порядку щодо громадян, які притягаються до відповідальності, можуть застосовуватися процесуальні примусові заходи: доставляння, затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими й маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння, що не належать до заходів стягнення, однак являють собою вид адміністративно-правового примусу. Це заходи, які допомагають установити фактичні обставини проступку, юридично закріплені у відповідних нормативних документах і сприяють своєчасному і правильному розгляду справи. Вони становлять особливу групу заходів процесуального забезпечення [7, с. 23]. З іншого боку, такі засоби відіграють важливу роль в охороні публічного порядку, оскільки допомагають припинити антисоціальну поведінку, а також є способом усунення протиправної ситуації.

Заходи забезпечення провадження у справах про проступки, до яких в аспекті правового регулювання сьогодні належать і проступки проти публічного порядку, є самостійним різновидом заходів публічного примусу й характеризуються всіма ознаками останніх. Як засіб припинення протиправної поведінки, а також спосіб усунення протиправної ситуації заходи забезпечення провадження у справах про проступки відіграють важливу роль в охороні публічного порядку та забезпеченні суспільної безпеки. Варто також зазначити, що такі заходи за своїм характером і цільовим призначенням досить різноманітні. Проте більшість із них притаманна тільки публічному праву й не відома іншим галузям права [12, с. 51–52].

Ураховуючи роздуми науковців стосовно сутності стадій, зазначені вище ознаки можна доповнити такими положеннями, що стадія, по-перше, є самостійною частиною провадження; по-друге, спрямована на досягнення певної мети; по-тре-

те, виконує власні завдання, але в межах загальних завдань усього провадження; по-четверте, відрізняється власним колом суб'єктів.

Провадження у справах про проступки проти публічного порядку – це особливий вид процедурної діяльності, врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили протиправні діяння, що посягають на публічний порядок. Таке провадження, будучи системним утворенням, комплексом взаємопов'язаних процедурних дій, має свою внутрішню структуру, що зумовлено наявністю певних стадій та етапів.

Як наслідок, провадження у справах про проступки проти публічного порядку є різновидом адміністративної діяльності, складником як правозастосовної, так і правоохоронної діяльності. Правоохоронну діяльність у справах про проступки проти публічного порядку здійснюють представники органів державної влади, державні службовці відповідних органів, відомств або органи місцевого самоврядування, яким за законодавством делеговані відповідні права та повноваження. Проводячи провадження у справах про проступки проти публічного порядку, уповноважені особи здійснюють низку процедурних дій: огляд, затримання, обшук тощо, які можна класифікувати як слідчі дії, в разі виявлення складу злочину.

**Висновки.** Стадією проваджень у справах про забезпечення публічного порядку є порівняно самостійна частина адміністративного процесу, яка має внутрішню, специфічну структуру, елементи якої послідовно та логічно поєднані, що спрямована на досягнення мети й вирішення власних завдань у сфері публічного характеру, але в межах загальних завдань усього процесу й підсумковий результат якої закріплюється в процесуальному документі, що має офіційний характер.

### *Література*

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Москва: БЕК, 1996. 355 с.
3. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: навчальний посібник / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2003. 256.
4. Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Юрид. ин-т МВД России. Москва, 1996. 210 с.
5. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2005. 800 с.
6. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2008. 416 с.
7. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: пособие для слушателей народных университетов. Москва: Знание, 1989. 88 с.
8. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. Харьков: Одиссей, 2004. 272 с.
9. Саенко С.І. Порухення адміністративно-деліктного провадження та справи про адміністративний проступок як об'єкт наукового аналізу. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. Луганськ, 2009. № 4. URL: [www.nbu.gov.ua/portal/.../09\\_4\\_3\\_1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/.../09_4_3_1.pdf).
10. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. Київ: Література ЛТД, 2001. 301 с.
11. Гусаров С. Особливості адміністративної юрисдикції та реалізації відповідних повноважень органами державного управління і посадовими особами в Україні. Право України. 2009. № 2. С. 80–87.
12. Углик Н. Поняття та класифікація заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Підприємство, господарство і право. 2009. № 4. С. 51–53.

### Анотація

**Комиссаров С. А. Стадії проваджень у справах про забезпечення публічного порядку: особливості в умовах АТО.** – Стаття.

У статті досліджено стадії проваджень у справах про забезпечення публічного порядку підрозділами Національної поліції України щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку в умовах АТО, проаналізовано основні наукові розвідки в досліджуваній сфері, розкрито сучасні концептуальні підходи й особливості застосування в чинному законодавстві України норм щодо проступків проти публічного порядку.

*Ключові слова:* адміністративна діяльність, адміністративний процес, вчинення проступків, стадії провадження, публічний порядок.

### Аннотация

**Комиссаров С. А. Стадии производства по делам об обеспечении общественного порядка: особенности в условиях АТО.** – Статья.

В статье исследованы стадии производства по делам об обеспечении общественного порядка подразделениями Национальной полиции Украины по предотвращению проступков в сфере общественного порядка в условиях АТО, проанализированы основные научные работы в исследуемой сфере, раскрыты современные концептуальные подходы и особенности применения в действующем законодательстве Украины норм о проступках против публичного порядка.

*Ключевые слова:* административная деятельность, административный процесс, совершение проступков, стадии производства, публичный порядок.

### Summary

**Komissarov S. A. Stages of production for cases of public order: features in the context of ATO.** Article.

The article examines the stages of the proceedings on the provision of public order by the units of the National Police of Ukraine to prevent misconduct in the sphere of public order in the context of ATO, analyzed the main scientific researches in the field under investigation, disclosed the current conceptual approaches and peculiarities of the application in the current Ukrainian legislation of offenses against public order.

*Key words:* administrative activity, administrative process, committing of offenses, stages of production, public order.