

ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯКИХ АСПЕКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО НЕЗАКОННУ ПЕРЕДАЧУ ЗАБОРОНЕНИХ ПРЕДМЕТІВ ОСОБАМ, ЯКИХ ТРИМАЮТЬ У СЛІДЧИХ ІЗОЛЯТОРАХ, УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Олександр Ткаченко,

*здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету
державної податкової служби України*

Стаття присвячена дослідженню правових аспектів провадження у справах про незаконну передачу заборонених предметів особам, яких тримають під вартою у слідчих ізоляторах, чи відбувають покарання в установах виконання покарань.

Ключові слова: провадження у справах про незаконну передачу заборонених предметів, незаконна передача в установи виконання покарань.

Процесуальна частина українського адміністративного права за багаторічною традицією позначається терміном «адміністративний процес».

Історія адміністративного процесу характеризується протистоянням поглядів учених і пройшла стадії від його неприйняття до детермінації адміністративно-процесуального права та визнання особливої ролі у здійсненні адміністративної реформи [1, с. 267].

Початок дискусій було покладено монографіями відомих російських учених Н. Салищевої «Административный процесс в СССР» (1964 р.) та В. Сорокіна «Проблемы административного процесса» (1968 р.). Перший автор сприймала адміністративний процес суто в полі вирішення (розв'язання) конфліктних (юрисдикційних) справ. Другий дослідник доводив необхідність розуміння адміністративного процесу більш широко, з урахуванням як юрисдикційної складової, так і діяльності органів виконавчої влади із забезпечення реалізації норм матеріального права у справах позитивного (неконфліктного) характеру. У подальшому вказані напрями наукових досліджень стосовно тлумачення адміністративного процесу розвивалися досить інтенсивно. При цьому серед провідних вітчизняних адміністративістів були прихильники та противники, як першої, так і другої позиції. Ідею Н. Салищевої про юрисдикційний характер адміністративного процесу підтримали

М. Єропкін, А. Ключниченко, М. Піскотін, В. Тадевосян та ін. Пропозицію В. Сорокіна позитивно сприйняли та підтримали такі вчені, як Д. Бахрах, Ю. Козлов, Р. Павловський, Г. Петров та ін. На сьогодні в Україні прихильниками широкого тлумачення адміністративного процесу є О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, О. Кузьменко, М. Тищенко та ін. [2, с. 256].

Таким чином, на даний час дві різні позиції стосовно тлумачення адміністративного процесу трансформувались у його вузьке та широке розуміння, або юрисдикційну й управлінську концепції адміністративного процесу.

Широке розуміння адміністративного процесу пов'язане з визнанням того, що ним охоплюється будь-яка діяльність з реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто адміністративний процес виступає як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ [1, с. 268].

У вузькому розумінні адміністративний процес – це порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Іноді поняття адміністративного процесу в такому розумінні тлумачать не тільки як розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування адміністративних стягнень до винних, а й як розгляд справ із застосуванням заходів адміністративного примусу загалом [3, с. 492].

Однак навіть у широке розуміння сьогодні «не вписується» процес розгляду справ у спеціалізованих (адміністративних) судах, тобто адміністративне судочинство, хоча для позначення саме цього явища первісно і використовувався термін «адміністративний процес». Таке класичне його розуміння в юридичній літературі радянського періоду втратило реальне пізнавальне значення та було підмінено «широким» і «вузьким» тлумаченням цього поняття [3, с. 491–492].

З проведеного аналізу випливає третій підхід до визначення адміністративного процесу, який умовно можна назвати судочинським. Він походить від розуміння юридичного процесу виключно як форми правосуддя. Отже, адміністративний процес у даному випадку розглядається тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів. У межах цього підходу також існують різні погляди: виділяється адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судочинство) й окремо управлінський процес (правозастосовча діяльність адміністративних органів) або стверджується, що адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації взагалі має не процесуальний, а процедурний характер (так звані адміністративні процедури). Розуміння адміністративного процесу лише як форми правосуддя в адміністративних справах відповідає поняттю адміністративно-процесуального права, яке закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України, та основним тенденціям розвитку адміністративного законодавства (наприклад, сьогодні розроблено й активно обговорюється проект Адміністративно-процедурного кодексу, який визначає процедури розгляду органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ та адміністративних послуг) [4, с. 116–117].

Слід зазначити, що в українському адміністративному праві чітко вираженої дискусії з приводу вузького та широкого розуміння адміністративного процесу немає. Характерно, що юридична енциклопедія у відповідній статті лише зафіксувала існування цих двох підходів без будь-яких коментарів або натяків на погляди науковців. У той самий час, аналіз праць вітчизняних учених (О. Бандурки, І. Голосніченка, О. Кузьменко, В. Перепелюка, А. Селіванова, М. Стахурського, М. Тищенко) свідчить про фактичну підтримку ними концепції широкого розуміння адміністративного процесу [5, с. 361].

Разом із тим визначення поняття «адміністративний процес» залишається дискусійним. Наводяться різні аргументи на користь

певних підходів. На сучасному етапі юрисдикційний підхід до розуміння адміністративного процесу є найменш поширеним; актуальними залишаються управлінський і судочинський підходи. Але домінуючим в адміністративно-правовій науковій і навчальній літературі залишається саме управлінський підхід [4, с. 117].

На думку В. Колпакова, адміністративний процес не існує і не може існувати в реальності, оскільки є артефактом і онтологічною субстанцією. Він – лише узагальнене, абстрактне відображення юридичних подій минулого, що виконує функцію «кальки» для вирішення конкретних справ. Його ознака – інтегративна категорія, сформована в результаті взаємодії ознак складових системи, якими є «відносно самостійні процесуальні інститути». Ці інститути правильно визначені як «відносно самостійні», оскільки функціонують (і можуть функціонувати) в єдиній адміністративно-процесуальній системі. Вони взаємодіють між собою, оновлюються та збагачуються за рахунок один одного і в результаті утворюють якісно нове правове поняття – адміністративний процес [5, с. 358].

Питання про структуру адміністративно-юрисдикційного процесу, у тому числі адміністративного, і в ширшому плані – юридичного процесів традиційно пов'язується з поняттям провадження.

Адміністративний процес є системним утворенням із складною та не до кінця дослідженою структурою. Первинним компонентом структури адміністративного процесу виступає окремо взяте адміністративне провадження. Адміністративний процес і адміністративне провадження співвідносяться між собою як загальне та часткове, як ціле та частина цілого. Між адміністративним процесом (цілим) і будь-яким з адміністративних проваджень (частиною цього цілого) існують нерозривні взаємозумовлюючі та системоутворюючі зв'язки і відносини [1, с. 277].

Специфіку адміністративного процесу відображає і його структура – сукупність взаємозв'язаних адміністративних проваджень, що мають як юрисдикційний, так і неюрисдикційний характер [3, с. 492].

Розбіжності вчених у розумінні адміністративного процесу не могли не позначитися на теоретичних розробках питання про структуру адміністративного процесу. На даному етапі розвитку науки адміністративного права й адміністративного законодавства структуру адміністративного процесу можна представити у вигляді чотирьохрівневої системи: провадження; стадії; етапи; дії [6, с. 113–114].

Поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення» не визначається чинним законодавством України,

проте воно визначене наукою адміністративного права. Щодо цього питання існує декілька точок зору. Найчастіше визначають провадження у справах про адміністративні правопорушення як одне із специфічних і важливих адміністративно-юрисдикційних проваджень, що входять до адміністративно-юрисдикційного процесу [6, с. 128].

Термін «провадження у справах про адміністративні проступки» введений для позначення конкретної процесуальної діяльності по конкретній справі, що порушена за вчинення адміністративного проступку. В літературних джерелах термін «провадження у справах про адміністративні проступки» використовується як для позначення узагальненого поняття, так і для визначення процесуальної діяльності по конкретній справі [5, с. 385]. Провадження в справах про адміністративні правопорушення є особливим видом процесуальної діяльності, врегульованою законом процедурою вирішення окремої групи справ [4, с. 98].

Як зазначив В. Колпаков, існує дві точки зору на змістовну сутність провадження у справах про адміністративні проступки. Відповідно до першої – це інститут адміністративного права, що містить норми, які регулюють діяльність уповноважених органів і осіб із застосування адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення, або ж діяльність уповноважених суб'єктів із застосування адміністративних стягнень, тобто метою провадження є притягнення до адміністративної відповідальності. На думку Л. Коваль, адміністративно-деліктне провадження формується у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності. Д. Бахрах вважає, що це діяльність із застосування адміністративних стягнень. Ю. Битяк і В. Зуї розглядають його як заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності [5, с. 389], з С. Стеценко – як регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [2, с. 271]. Такої ж думки дотримуються і О. Остапенко, З. Кісіль, М. Ковалів, Р. Кісіль, які вважають, що провадження – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів та їх посадових осіб, спрямована на розгляд справ про адміністративні правопорушення, застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень [7, с. 96].

Відповідно до другої точки зору мета адміністративно-деліктного провадження полягає у встановленні об'єктивної істини та прийнятті рішення відповідно до чинного законодавства. Так, Ф. Фіночко зазначає, що провадження у справах про адміністративні проступки спрямоване на своєчасне, повне, об'ск-

тивне встановлення обставин кожної справи і вирішення справи у точній відповідності із законодавством. Г. Кузьмічова й Л. Калиніна вважають, що це сукупність взаємозв'язаних процесуальних дій щодо порушення, розгляду, оскарження, виконання рішення по справі, що впливає з адміністративного правопорушення. С. Гончарук розуміє під провадженням у справах про адміністративні проступки визначений законом порядок здійснення процесуальної діяльності, пов'язаної з розглядом і вирішенням справ про адміністративні проступки, винесенням по них законних і об'єктивних постанов та їх виконання.

Прихильники трактування адміністративно-деліктного провадження як процесуальної діяльності з метою застосування стягнень не враховують, що провадження може закінчитися виправданням суб'єкта правопорушення або бути закрите у зв'язку із закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Таким чином, цей вид провадження не завжди є діяльністю з накладення та виконання адміністративних стягнень [5, с. 389].

Таке різноманіття визначень провадження у справах про адміністративні правопорушення пояснюється тим, що вчені, маючи один об'єкт дослідження – провадження у справах про адміністративні правопорушення, характеризували це правове явище залежно від предмета дослідження.

У нашому випадку провадженням у справах про незаконну передачу заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань, є встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок здійснення дій із розгляду та вирішення, відповідно до закону, справ про незаконну передачу заборонених предметів і винесення по них законних і об'єктивних рішень, їх виконання, а також застосування заходів із забезпечення виконання провадження по них.

Порядок провадження у справах зазначеної категорії визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення. У ньому, перш за все, законодавчо закріплені правові основи, тобто ті вихідні позиції, якими покликані керуватися відповідні органи та посадовці при розгляді і вирішенні конкретних справ про адміністративні правопорушення. Він, зокрема, регламентує замах на правопорядок в установах ДКВС і в місцях тримання під вартою. Разом із тим частина адміністративно-процесуальних норм міститься в Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» і нормативно-правових актах Державного департаменту України з питань виконання покарань,

в яких визначаються підстави і порядок проведення особистого огляду та речей засуджених і осіб, взятих під варту, огляд інших осіб та їх речей, транспортних засобів, що перебувають на території установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, а також видучення заборонених для використання в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах речей і документів.

Функції адміністративно-деліктного законодавства, що охороняє правопорядок в установах ДКВС, у місцях тримання під вартою, реалізуються в процесі провадження у справах про незаконні передачі. До їх числа відносять: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративного правопорушення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення має свою структуру, утворювану сукупністю стадій, що характеризуються специфічною функціональною спрямованістю, відносною самостійністю та логічною завершеністю.

Традиційно виділяють такі стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (адміністративно-юрисдикційного провадження) [8, с. 169–170]:

адміністративне розслідування (порушення справи; встановлення фактичних обставин; процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю);

розгляд справи (підготовка справи до розгляду та заслуховування; аналіз зібраних матеріалів, обставин справи (заслуховування справи); прийняття постанови; доведення постанови до відома);

Статья рассматривает правовые аспекты производства о незаконной передаче запрещенных предметов лицам, которых содержат под стражей в следственных изоляторах, или отбывают наказание в учреждениях исполнения наказаний.

The work is devoted to studies of some aspects of the administrative proceeding on illegal transmission of the forbidden things to the confined persons.



перегляд постанови (оскарження, опротестування постанови; перевірка законності постанови, винесення рішення; реалізація рішення);

виконання постанови (звернення постанови до виконання; фактичне виконання; закінчення виконання справи).

Висновки

Провадження у справах про незаконну передачу заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань або лікувально-трудовах профілакторіях, є одним із видів адміністративних юрисдикційних проваджень, встановлених адміністративно-процесуальними нормами, порядком здійснення дій уповноважених органів і осіб з виявлення, розгляду та вирішення справ про передачу заборонених предметів, перегляду і забезпечення виконання рішення про накладення адміністративного стягнення, а також застосування заходів забезпечення провадження по них.

Література

1. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. – К., 2003. – 544 с.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. – К., 2007. – 624 с.
3. Адміністративне право України: У 2 т. – К., 2007. – Т. 1. – 592 с.
4. Адміністративне право України / За ред. Т. Коломоєць, Г. Гулевської. – К., 2007. – 216 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. – К., 2004. – 528 с.
6. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. – Х., 2004. – 272 с.
7. Адміністративне право / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К., 2008. – 536 с.
8. Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України. – К., 2005. – 336 с.