

ЩОДО ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Шоптенко С.С.,

к.ю.н., доцент кафедри юридичних дисциплін

Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

Досліджено зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності. Визначено систему правоохоронних органів України. Проаналізовано адміністративно-юрисдикційні повноваження правоохоронних органів. Визначено поняття та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, правоохоронні органи, провадження у справах про адміністративні правопорушення, скарга, дисциплінарне провадження.

Шоптенко С.С. / ОТНОСИТЕЛЬНО СОДЕРЖАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВО-ОХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ / Сумская филия Харьковского национального университета внутренних дел

Исследовано содержание административно-юрисдикционной деятельности. Определена система правоохранительных органов Украины. Проанализированы административно-юрисдикционные полномочия правоохранительных органов. Определено понятие и особенности административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительные органы, производство по делам об административных правонарушениях, жалоба, дисциплинарное производство.

Shoptenko S.S. / REGARDING TO THE CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL LAW ENFORCEMENT AGENCIES / Sumy philia Kharkiv National University of Internal Affairs

The content of the administrative-jurisdictional activity has been established. It has been established that the administrative and jurisdictional activity in law enforcement lies in investigating and resolving cases of administrative offenses, dealing with complaints against the actions or decisions of employees and resolving cases of disciplinary offenses. The system of law enforcement bodies of Ukraine has been defined. We researched legal acts that regulate administrative and jurisdictional activities of law enforcement agencies. We analyzed the administrative and jurisdictional powers of law enforcement agencies (on example of the prosecution, internal affairs and security services). We provided suggestions for improving the current legislation on administrative-jurisdictional activities of law enforcement bodies of Ukraine. The concept and features of the administrative-jurisdictional law enforcement have been defined. We defined the administrative-jurisdictional of law enforcement agencies as regulated by current legislation activities of law enforcement bodies in addressing and resolving of administrative disputes, carried out within their competence and in accordance with established procedures and forms.

Key words: administrative and jurisdictional activity, law enforcement, proceedings on administrative violations, complaints, disciplinary proceedings.

Становлення та утвердження України як демократичної та правової держави вимагає запровадження нових підходів до функціонування системи органів виконавчої влади, у тому числі правоохоронних органів. Нова ідеологія їх діяльності повинна ґрунтуватися на повазі до прав і свобод людини, їх захисті від будь-яких протиправних посягань. В умовах інтеграції України до Європейського Союзу виникає потреба в приведенні у відповідність до європейських стандартів чинного законодавства України, зокрема нормативно-правових актів у сфері правоохоронної діяльності. Робота правозахисних структур в більшій мірі має бути спрямована на профілактику та попередження всіх видів правопорушень, а не на їх припинення. Особливе місце в процесі реформування правоохоронної системи належить вдосконаленню адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів як діяльності щодо розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів.

Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів приділяли увагу такі провідні науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, С. Ф. Константинов, А. М. Куліш, Н. Р. Нижник, В. І. Олефір, М. І. Панов, В. П. Петков, Т. О. Проценко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. В. Сташис, С. Г. Стеценко, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиш та інші. Проте проблеми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є визначення змісту та особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: дослідити зміст адміні-

стративно-юрисдикційної діяльності; визначити систему правоохоронних органів; проаналізувати адміністративно-юрисдикційні повноваження правоохоронних органів; визначити поняття та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів.

Перш ніж визначити особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів, необхідно охарактеризувати поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності та систему правоохоронних органів в Україні.

На сьогоднішній день у науці відсутній єдиний погляд на визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Деякі вчені вважають, що нею є врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність відповідних суб'єктів щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення і застосування за їх вчинення адміністративних стягнень [1, с. 37-38]. Дане визначення є дещо обмеженим та не враховує всіх аспектів такої діяльності.

С. М. Гусаров, розглядаючи адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ, визначив її як різновид їх адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також стосовно здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законом України «Про міліцію», КУпАП України та іншими законодавчими актами [2, с. 31].

Таким чином науковці зійшлися на тому, що адміністративно-юрисдикційною діяльністю є, в першу чергу, розгляд та вирішення справ про адміністративні правопо-

рушення. Крім того, вона включає інші адміністративно-юрисдикційні дії, що вчиняються суб'єктами в межах наданих їм чинним законодавством повноважень. До таких дій зокрема відноситься будь-яка діяльність, пов'язана з виникненням певного правового спору.

Основними суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності є правоохоронні органи. На сьогоднішній день система даних органів не передбачена жодним нормативно-правовим актом. Лише в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» визначено, що правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3]. Необхідно відмітити, що даний перелік не зовсім вірний, оскільки він включає деяких суб'єктів, діяльність яких не зовсім можна віднести до правоохоронної, а скоріше до контролюючої.

Більш детально система правоохоронних органів визначена в наукових дослідженнях. Так, О. М. Музичук пропонує всі правоохоронні органи об'єднати у дві групи: 1) опосередковано правоохоронні, серед яких: органи внутрішніх справ, органи прокуратури, Служба безпеки України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Служба зовнішньої розвідки України, Розвідувальний орган Міністерства оборони України, Державна кримінально-виконавча служба України, органи державного пожежного нагляду; 2) безпосередньо правоохоронні, до яких варто віднести відповідні підрозділи вищенаведених опосередковано правоохоронних органів, які спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, насамперед, від злочинних посягань [4, с. 192-193].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність даних суб'єктів проявляється у вирішенні певних спірних ситуацій, що виникають як усередині цих органів, так і поза ними. В першу чергу вона пов'язана з розглядом та вирішенням справ про адміністративні правопорушення. Крім того, сюди можна віднести правопорушення, пов'язані безпосередньо з діяльністю працівників даних правоохоронних органів, а саме розгляд та вирішення справ про дисциплінарні проступки, а також справ за скаргами громадян на рішення чи дії працівників того чи іншого органу. Адміністративно-юрисдикційна діяльність знаходить своє вираження у відповідних правових актах, які накладають на особу певні обмеження матеріального чи іншого характеру.

Усі адміністративно-юрисдикційні провадження знаходять своє нормативне закріплення у відповідних правових актах. Так, порядок розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, а також види таких проступків, визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення та в спеціалізованих законодавчих актах (Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму» та інші).

Стаття 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення закріплює, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

- 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;

- 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (судьями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України;

- 5) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те вказаним Кодексом [5]. Глава 17 цього ж Кодексу визначає компетенцію кожного суб'єкта виконавчо-розпорядчої діяльності з розгляду та вирішення справ про те чи інше адміністративне правопорушення.

Крім Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративно-юрисдикційні повноваження закріплені в законодавчих актах, що регулюють діяльність конкретних її суб'єктів чи визначають правові засади функціонування тієї чи іншої сфери життєдіяльності.

Так, наприклад, Закон України «Про прокуратуру» закріплює, що при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, складати протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування [6].

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про міліцію» одним з обов'язків працівників органів внутрішніх справ є виявлення та припинення адміністративних правопорушень, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ [7].

Службі безпеки України, її органам і співробітникам для виконання покладених на них обов'язків надається право: складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [8].

Вказані правові норми закріплюють повноваження прокуратури, міліції та Служби безпеки України здійснювати адміністративно-юрисдикційну діяльність з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Повноваження інших суб'єктів даної діяльності закріплені в Кодексі України про адміністративні правопорушення та у відповідних спеціалізованих законодавчих актах. У той же час необхідно відмітити, що на сьогоднішній день нормативне закріплення проваджень у справах про адміністративні правопорушення потребує перегляду та уточнення. Так, необхідно систематизувати чинне законодавство з метою вироблення єдиного порядку розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, конкретизації повноважень органів державної влади в цій сфері, розмежування їх компетенції. Крім того, потребують перегляду строки розгляду справ про адміністративні правопорушення та порядок оскарження прийнятих у справах рішень.

Ще одним різновидом адміністративно-юрисдикційної діяльності є розгляд та вирішення скарг громадян на рішення чи дії органів державної влади чи їх посадових осіб. Така приналежність пояснюється змістом скарги, яка подається на неправомірні дії чи рішення відповідних суб'єктів, що потребує свого підтвердження чи спростування. Така діяльність регулюється Законом України «Про звернення громадян» та відомчими нормативно-правовими актами. Зокрема в законі зазначено, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з

прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реально виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень тощо [9]. Крім того, даний нормативно-правовий акт визначає строки подання та розгляду скарг, суб'єктів, які мають право подавати та розглядати їх, строки розгляду, порядок розгляду та прийняття рішення, його оскарження.

Враховуючи те, що кожен правоохоронний орган має свої особливості внутрішньо управлінської діяльності, до якої можна віднести й розгляд скарг на дії їх працівників, у кожному з таких суб'єктів є свій підзаконний нормативно-правовий акт, який визначає особливості розгляду та вирішення скарг його посадовими особами. Так, наприклад, Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року № 9гн визначає порядок розгляду і вирішення звернень громадян, службових та інших осіб, запитів і звернень народних депутатів України, депутатів місцевих рад, а також прийому громадян, службових та інших осіб у Генеральній прокуратурі України, прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратурах (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних і привітряних до них прокуратурах. Наказ МВС України від 10 жовтня 2004 року № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» установлює єдиний для органів внутрішніх справ України, внутрішніх військ МВС України, навчальних закладів МВС України, установ, організацій і підприємств системи МВС України (далі – органи внутрішніх справ) порядок приймання, реєстрації, розгляду, узагальнення та аналізу звернень громадян, а також визначає порядок контролю за його дотриманням. У ньому зазначено, що громадяни України мають право звернутися до органів внутрішніх справ, їх керівників із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявами або клопотаннями про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами про їх порушення [10]. Досліджувані нормативно-правові акти дозволяють будь-якій особі оскаржити рішення чи дії працівників відповідного правоохоронного органу. Вони визначають порядок та строки розгляду таких звернень, права та обов'язки осіб, які беруть участь у їх розгляді, порядок прийняття відповідного рішення та можливості щодо його оскарження.

До адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів можна також віднести дисциплінарні провадження, під якими прийнято розуміти процесуальну форму встановлення уповноваженим органом одного чи декількох порушень трудової дисципліни та винесення рішення з цього питання [11, с. 353]. Порядок розгляду та вирішення справ про дисциплінарний проступок є

специфічним для кожного правоохоронного органу та знаходить своє відображення в їх підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема для правоохоронних органів є характерною наявність дисциплінарних статутів, які закріплюють зміст та порядок реалізації процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, повноваження суб'єктів, які беруть участь у ній, та деякі інші аспекти такої діяльності. Вони визначають, які саме посадові особи та по відношенню до кого можуть застосовувати дисциплінарні стягнення.

Так, наприклад, Міністри внутрішніх справ України належить право накладати дисциплінарні стягнення, передбачені Дисциплінарним статутом, на всіх осіб рядового і начальницького складу. Інші начальники накладають дисциплінарні стягнення в межах прав, наданих їм міністром внутрішніх справ України. Правом накладання дисциплінарних стягнень користуються тільки прями начальники. З метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, учиненого особою рядового або начальницького складу, начальник призначає службове розслідування. Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ, зміст якого оголошується особовому складу органу внутрішніх справ [12].

Дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить його як працівника прокуратури. Генеральний прокурор України має право застосовувати дисциплінарні стягнення, зазначені у ст. 9 Дисциплінарного статуту, в повному обсязі, за винятком випадків, передбачених ч. 2 ст. 10 Дисциплінарного статуту. Позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів провадиться Президентом України за поданням Генерального прокурора України. Прокурори Кримської АРСР, областей, міста Києва та привітряні до них прокурори мають право застосовувати такі дисциплінарні стягнення: догану, пониження в посаді, звільнення, крім пониження на посаді і звільнення працівників, які призначаються Генеральним прокурором України. Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ прокурора, який оголошується працівнику під розписку [13].

Подібно до органів внутрішніх справ та прокуратури дисциплінарні статuti є й в інших правоохоронних органах. Усі вони закріплюють правові засади притягнення особи до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

Проаналізувавши повноваження правоохоронних органів з вирішення спірних ситуацій, предметом яких є порушення норм чинного законодавства, можна виділити основні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності даних суб'єктів, а саме:

- виникає на підставі правового спору. Учасниками такого спору можуть бути як працівники правоохоронних органів, так і будь-які інші суб'єкти;
- здійснюється відповідно до визначеної чинним законодавством процедури та спеціально уповноваженим суб'єктом;
- має наслідком прийняття правового акту, в якому зазначається рішення по конкретній адміністративній справі;
- за результатами адміністративно-юрисдикційної діяльності можуть бути застосовані заходи державного примусу.

Враховуючи вищевикладене, адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів можна визначити як регламентовану чинним законодавством діяльність правоохоронних органів з розгляду та вирішення адміністративних спорів, що здійснюється в межах їх компетенції та відповідно до встановлених процедури та форми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук спец.: 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – 182 с.
2. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / С. М. Гусаров – К., 2009. – 44 с.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон від 23 грудня 1993 року № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
4. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 481 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Про прокуратуру : Закон України від 05 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Про службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
9. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
10. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України, Положення від 10 жовтня 2004 року № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>
11. Ковальов С. С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження : принципи, суб'єкти, стадії / С. С. Ковальов // Форум права. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2012_2_53.pdf
12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
13. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 року № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.