

РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.922

ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ярмакі Х.П., д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Одеський державний університет внутрішніх справ

У статті автор здійснює дослідження взаємних внутрішніх та зовнішніх зв'язків, які виникають між різноманітними суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: провадження, адміністративне правопорушення, зв'язок, взаємозв'язок, суб'єкт.

Ярмакі Х.П. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУБЪЕКТОВ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ / Одесский государственный университет внутренних дел, Украина

В статье автор проводит исследования взаимных внутренних и внешних связей, возникающих между различными субъектами производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: производство, административное правонарушение, связь, взаимосвязь, субъект.

Yarmaki K.P. CO-OPERATION OF SUBJECTS OF PROCEEDINGS IN MATTERS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES / Odesa state university of internal affairs, Ukraine

In the article author studies of mutual internal and external relationships that occur between the various subjects of proceedings on administrative offenses.

Key words: proceedings, administrative violations, communication, relationship, subjects.

Оточуючий нас світ – це сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих об'єктів, свого роду системне утворення. Таким системним утворенням є також органи та посадові особи, що здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення і, безумовно, це суб'єкти, які виконують постанови в цих справах. На вказаних суб'єктів покладені конкретні обов'язки, які вони виконують властивими їм прийомами і способами. Виконати ж обов'язки стосовно боротьби з адміністративними проступками окреслені суб'єкти кожний окремо не можуть. Необхідний чіткий взаємозв'язок, взаємодія як між виконавцями кожного органу (внутрішня взаємодія), так і з громадськістю, підприємствами, установами, організаціями різних форм власності, громадянами (зовнішня взаємодія). У контексті даних об'єктивних обставин доцільно, на наш погляд, розглянути взаємодію суб'єктів, котрі виконують постанови про накладення адміністративних стягнень з іншими суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Взаємодія суб'єктів провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення обумовлюється наступними об'єктивними обставинами:

- а) контроль з боку вищестоящих органів (посадових осіб), за органами (посадовими особами), які виконують постанови про накладення адміністративних стягнень;
- б) відповідна «спеціалізація» органів (посадових осіб), котрі виконують постанови про накладення адміністративних стягнень;
- в) удосконалення управлінських функцій, пов'язаних з прогнозуванням взаємодії суб'єктів, які виконують постанови про накладення адміністративних стягнень;
- г) виникнення комплексних проблем, у вирішенні яких зацікавлений кожний із суб'єктів, який має відношення до провадження у справах про адміністративні правопорушення.

В Україні проблематика взаємодії суб'єктів, які здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі і тих, що виконують постанови про накладення адміністративних стягнень, практично не досліджувалася. Безумовно, ця проблема має бути розглянута, у першу чергу, на концептуальному рівні, адже вимагають удосконалення як правове регулювання процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення (аж

до провадження щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень), так і практична сторона питання.

Якщо ж враховувати організацію провадження у справах про адміністративні правопорушення, то можна виділити наступні види взаємодії:

- а) кожний суб'єкт взаємодії є частиною системи, і виконує свої визначені законом повноваження, незалежно від інших;
- б) загальне завдання вирішується послідовно кожним суб'єктом, частиною системи;
- в) завдання вирішується безпосередньо кожним суб'єктом як складовою частиною системи.

Відповідно до ст.213 КУпАП органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення, є:

1. Адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
2. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад;
3. Районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді);
4. Органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те цим Кодексом.

У зв'язку з тим, що сфера суспільних відносин, на які посягають адміністративні правопорушення, дуже різноманітна, коло суб'єктів, що уповноважені розглядати такі справи, досить широке – більше сорока. Об'єкт, на який посягає правопорушення, має бути сферою дії органу, що розглядає це правопорушення.

Велика кількість органів, що наділена правом розглядати адміністративні правопорушення, з одного боку, забезпечує оперативність і кваліфікованість цієї роботи, з іншого – впливає на стан законності. Уповноважені органи (посадові особи) повинні оцінити зібрані докази у справі за власним переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні обставин справи в їх сукупності. До того ж необхідно керуватися законом і правосвідомістю. На підставі оцінки доказів приймається відповідне рішення. Наприклад, до завдань органів внутрішніх справ у процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення належать:

- забезпечення безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням; охорона і забезпечення правопорядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності.

Кожний з органів виконує свою роботу незалежно від інших. Він одночасно виконує функції, які стоять перед державою у сфері боротьби з адміністративними правопорушеннями взагалі.

Органи внутрішніх справ, відповідно до ст.255 КУпАП мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення за різними статтями, що передбачають склади адміністративних проступків та відповідальність за них. А розглядати справи за результатами адміністративних розслідувань та приймати за ними рішення відповідно до закону (Розд. 3 КУпАП), мають право інші органи (посадові особи). Крім того, на органи внутрішніх справ закон (ст.327 КУпАП) покладає обов'язок тримати під вартою осіб, підданих адміністративному арешту на основі постанови районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді). Таку форму взаємодії, на наш погляд, слід назвати сумісно-послідовною.

Якщо орган (посадова особа), який порушив справу про адміністративний проступок, орган (посадова особа), який розглядає справу і орган (посадова особа), який виконує постанову в цій справі виконують одночасно дії щодо цієї справи, таку форму взаємодії слід назвати сумісно-взаємодіючою.

Сумісна діяльність органів, котрі здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, спрямована на охорону громадського порядку і боротьбу з адміністративними проступками. У будь-якому разі така мета не може бути досягнута зусиллями окремо будь-якого суб'єкта провадження у справах про адміністративні

правопорушення. Суб'єкти, які виконують постанови про накладення адміністративного стягнення, є важливим фактором у досягненні мети щодо охорони громадського порядку, профілактики адміністративних правопорушень.

У боротьбі з адміністративними правопорушеннями вищезазначені суб'єкти одночасно виконують практично однорідні дії і, в кінцевому результаті, їх індивідуальні зусилля є частиною сукупних зусиль. Їхня сумісна діяльність підпорядкована меті, працює на мету, а сама мета об'єктивно обумовлена.

Таким чином, будь-яка соціальна система, або системи взаємодіючи повинні мати аргументовані цілі, інакше вони не можуть успішно взаємодіяти. Кінцева мета всіх суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, а отже, і органів, що виконують постанови про накладення адміністративних стягнень – зведення до мінімуму адміністративних деліктів.

Узгодженість дій між суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачає місце і час їх проведення. Взаємодія передбачає і різні функції відповідно до передбаченої законом компетенції кожного суб'єкта провадження. Взаємодія – це не підміна одного суб'єкта іншим, а раціональне поєднання можливостей, які є у кожного з них, з метою покращення боротьби з адміністративними правопорушеннями.

Поняття «взаємодія» досить широко аналізувалось у науковій літературі. Воно розглядається як філософська категорія [1, 59], як сутність управління [2, 32], як характеристика структури внутрішньої форми соціальних систем [3, 32; 4, 92], як метод співробітництва [5, 91], як зв'язок в управлінському розумінні [6, 20; 7, 22]. Продовжили традицію у дослідженні цього поняття вчені-правознавці української наукової школи [8; 9, 29; 10, 15].

З нашої точки зору, взаємодія суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення – це сумісна, узгоджена за місцем, метою і завданнями, діяльність таких суб'єктів, спрямована на найбільш оптимальне використання можливостей щодо досягнення кінцевого результату – притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності, усунення причин і умов порушення закону.

Значимість соціальних завдань, поставлених діючим законодавством перед суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення і, без сумніву, тих, які виконують постанови у цих справах, вимагають удосконалення їх діяльності, одним із напрямків якого є поглиблення спеціалізації. Адже ефективна реалізація завдань можлива лише за умови, якщо вони разом і кожне окремо організаційно забезпечені.

Тому, для виконання завдань щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями суб'єктами провадження важливо вибудувати їх чітку структуру. Наприклад, посадова особа, сектор, відділ, управління, департамент. Необхідно, на законодавчому рівні кожному службовцю, особливо, виконуючому обов'язки з провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення гарантувати повноваження, тобто коло його самостійних дій, які відповідають посаді, право самостійного прийняття рішення щодо питань, пов'язаних із виконанням постанови. При цьому, домінуюче положення має зайняти умова недопущення домінування інтересів одного органу над інтересами іншого.

Звідси очевидним є застереження про те, що поряд із позитивними сторонами спеціалізація має і негативні. А саме: можливе звуження інтересів суб'єктів, що здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення і, як наслідок – зводить зусилля всіх суб'єктів до виконання лише функціональних обов'язків, покладених на кожного окремо.

Захоплення жорсткою спеціалізацією викликає зростання циркулюючої інформації, яка необхідна всім суб'єктам провадження у справах про адміністративні правопорушення. Тобто, кожний суб'єкт збирає інформацію щодо скоєних адміністративних правопорушень окремо, що спричиняє документальну перенавантаженість, дублювання, а значить – і трату додаткових зусиль. Отже, у сучасних умовах підвищення вимог до правоохоронних структур у боротьбі з адміністративними правопорушеннями, а також і до суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення – удосконалення обміном інформацією є одним із домінуючих чинників забезпечення їх взаємодії.

Взаємодія необхідна для нейтралізації негативних наслідків, викликаних спеціалізацією як всередині, так і між суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення. Перевага інтересів окремого суб'єкта над інтересами всіх інших, неможливість самостійно вирішувати завдання, покладені на суб'єкта провадження через нестачу сил і засобів, у тому числі і в процесі виконання постанов щодо накладення адміністративних стягнень, необхідність вирішення загальних завдань провадження, що стоять перед усіма суб'єктами, інформаційна перенавантаженість вимагають налагодженої взаємодії, ефективність і якість якої значною мірою залежить від її організації.

Вихідним пунктом організації взаємодії, очевидно, є інтерес суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо сумісної, узгодженої роботи на результат – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Без такої зацікавленості всі інші заходи у сфері взаємодії позитивного результату не дадуть.

Організація взаємодії суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, як управлінська функція, встановлює узгодженість між індивідуальними зусиллями цих суб'єктів і виконує загальну функцію із руху всього процесу провадження.

Отже, правильно організована взаємодія сприяє ефективним діям усіх суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, спрямованим на кінцевий результат – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Оптимальною можна назвати таку організацію системи, коли виконуються наступні *принципи* – сумісність елементів, актуалізація функцій, поєднання функцій, усунення негативних результатів.

Принцип сумісності елементів передбачає відсутність протиріч між заходами щодо організації взаємодії між суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення і визнання суспільством системи цінностей, навіть якщо заходи ефективні з точки зору вузьковідомчих інтересів.

Принцип актуалізації функцій означає, що кожний суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення може внести свої пропозиції щодо розслідування справи, оскільки він протягом тривалого часу накопичує інформацію про факти адміністративних проступків, які мають значення і для цієї справи. Володіння такою інформацією є потенційною можливістю до тих пір, поки вона не набуде характеру функції, тобто поки не буде залучена для використання всією системою суб'єктів провадження.

Принцип поєднання функцій та усунення негативних результатів у контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення поєднанні між собою. Вони передбачають таке поєднання функцій всіх суб'єктів провадження, при якому функціонування одних не вносить перепон у функціонування інших, а можливості кожного використовуються повною мірою і спрямовані на виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Кожний суб'єкт взаємодії виступає об'єктом управлінської взаємодії. Значить кожний суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення, а отже і суб'єкти, що виконують постанови про накладення адміністративних стягнень складається із керуючих і керованих, між якими здійснюються відповідні зв'язки, у межах законодавства.

До керуючих суб'єктів взаємодії відносяться всі ті, хто забезпечує організацію взаємодії, тобто впливає на керованих і підтримує у стані узгоджених дій з метою найбільш ефективного досягнення результату – притягнення винного до відповідальності. Такі суб'єкти провадження мають підлеглих співробітників, займаються організацією взаємодії внаслідок свого службового становища. Вони наділені відповідними посадовими повноваженнями і мають можливість підпорядковувати своїй волі керованих суб'єктів.

До керованих суб'єктів взаємодії в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення відносяться такі суб'єкти, які підлягають керуючому впливу з метою узгоджених дій задля виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Керуючий і керований суб'єкти, взаємодіючи між собою, утворюють систему організації взаємодії, в якій вони активно впливають один на одного. Зв'язки у цій системі мають бути жорсткими, для того щоб керований суб'єкт не вийшов з-під контролю, і в той же час досить

гнучкими, щоб була можливість самостійного прийняття рішення. Таким чином, характерними ознаками керуючого суб'єкта є:

- а) цілеспрямована діяльність щодо організації взаємодії;
- б) зв'язок з іншими суб'єктами взаємодії по горизонталі;

– а керованого суб'єкта є наступні:

- а) організація своєї роботи відповідно до вимог, у межах закону, керуючого суб'єкта;
- б) володіння можливістю самостійно приймати рішення відповідно до обставин, що склалися.

Зважаючи на те, що між суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення постійні зв'язки у взаємодії не налагоджені, керуючих суб'єктів можна поділити на постійних і тимчасових.

Постійно керуючі суб'єкти взаємодії займаються організацією внаслідок свого посадового становища. Це керівники органів управління та їх заступники, інші посадові особи, які мають підлеглих співробітників.

Тимчасово керуючі суб'єкти займаються організацією взаємодії епізодично, за окремими дорученнями. До них належать окремі виконавці і ті співробітники, які призначаються старшими, і на яких покладається обов'язок приймати рішення в межах закону, у справі про адміністративні правопорушення.

Складність завдань, що стоять перед суб'єктами провадження у справах про адміністративні правопорушення, спеціалізація служб і підрозділів, посадових осіб цих суб'єктів викликає необхідність у розмежуванні зусиль між керуючими суб'єктами взаємодії. Таким чином, система організації взаємодії в структурі суб'єкта характеризується ієрархічністю, яка проявляється за будь-якої взаємодії, де кожний суб'єкт наділений відповідною компетенцією, залежно від якої даних суб'єктів можна поділити на рівні.

Перший рівень – керівник органу, який здійснює провадження у справі про адміністративні правопорушення та його заступник – суб'єкти, які ведуть таку діяльність внаслідок своїх посадових повноважень.

Другий рівень – керівники служб і підрозділів, які займаються організацією взаємодії серед співробітників цих структурних підрозділів і аналогічних структурних утворень інших суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Третій рівень – посадові особи, які мають у своєму службовому підпорядкуванні інших посадових осіб. Ці суб'єкти організують взаємодію в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення епізодично, в силу разових доручень.

Четвертий рівень – всі виконавці, коли взаємодія в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення складається самостійно, тобто без відповідних вказівок вищестоячих посадових осіб.

Основний суб'єкт організації взаємодії всіх суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення – керівник органу. Він несе персональну відповідальність за організацію роботи і виконання завдань, покладених законом на суб'єкта провадження.

Кінцеві результати провадження у справах про адміністративні правопорушення визначаються ефективністю організації взаємодії як у структурі самого органу, так і з іншими взаємодіючими суб'єктами, а також особистими якостями керівника органу.

Зважаючи на компетенцію суб'єктів організації взаємодії можна сформулювати рекомендації, які можна використати при визначенні керуючим суб'єктам завдань взаємодії:

- а) якщо виконавців, суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, два і більше органів, в тому числі і виконуючих постанови про накладення адміністративних стягнень, керуючим суб'єктом взаємодії повинен бути, визначений законом, вищестоячий орган (посадова особа);

- б) якщо виконавці, суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення – структурні підрозділи, утворення різних підрозділів, то суб'єктом взаємодії має бути один із керівників взаємодіючого суб'єкта, його заступник, чий завдання вирішуються у процесі цього провадження.

Розмежування управлінських зусиль у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення є відповідним резервом, у якому закладена можливість підвищення ефективності провадження, у тому числі провадження щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Саме підвищення результативності дій керуючих і керованих суб'єктів взаємодії в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка практично не вимагає матеріальних затрат, передбачає досягнення максимального ефекту саме в процесі виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Підсумовуючи вищевикладене, організацію взаємодії можна визначити як управлінську функцію, спрямовану на переведення суб'єктів будь-якої соціальної системи від індивідуальної до сумісної, узгодженої за місцем і часом діяльності щодо найбільш оптимального використання можливостей взаємодіючих суб'єктів заради виконання поставлених перед ним завдань, а також і для постійної їх підтримки в заданих параметрах.

На наш погляд, таке визначення організації взаємодії є оптимальним і розкриває її як функцію управління та дає можливість практикам правильно оперувати поняттями «взаємодія», «координація», «організація взаємодії».

ЛІТЕРАТУРА

1. Советский энциклопедический словарь. Философский словарь / [под ред. М.М. Розенталя]. – М.: Политиздат, 1975. – 496 с.
2. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М.: Изд-во МГУ, 1986. – 248 с.
3. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
4. Миньковский Г.М. Проблемы охраны правопорядка и борьбы с правонарушениями / Г.М. Миньковский, К. Мирзажанов. – Ташкент, 1984. – 176 с.
5. Ветров Н.И. Профилактика правонарушений среди молодежи / Н.И. Ветров. – М.: Юрид. лит., 1980. – 184 с.
6. Аксенов А.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 „Конституционное право; муниципальное право” / А.А. Аксенов. – М., 1973. – 32 с.
7. Ямпольская Ц.А. О взаимодействии государственных органов и общественных организаций в современном обществе / Ц.А. Ямпольская // Сов. государство и право. – 1978. – № 8. – С. 21-30.
8. Білоус В.Т. Досвід координації діяльності спеціальних підрозділів правоохоронних органів / В.Т. Білоус // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2001. – № 2. – С. 36-43.
9. Грохольський В.Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: монографія / В.Л. Грохольський; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2003. – 312 с.
10. Коропатов О.М. Організаційно-правові питання взаємодії дільничного інспектора міліції з іншими службами міліції та громадськістю: монографія / О.М. Коропатов, Х.П. Ярмачі. – О.: Вид-во Одеського держ. Ун-ту ВС, 2009. – 184 с.