

РЕАЛІЗАЦІЯ ОХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті проведено дослідження та запропоновано авторське визначення поняття «реалізація охоронної функції адміністративного права». Проаналізовано здійснення охоронними нормами адміністративного права загальносоціальних функцій. Розглянуто практичну проблему реалізації зазначеної функції адміністративного права на прикладі законодавства України, а також запропоновано можливі шляхи її вирішення.

Ключові слова: функції права, функції адміністративного права, реалізація функцій права, реалізація функцій адміністративного права, реалізація охоронної функції адміністративного права.

О. Н. Миронець

Реализация охранительной функции административного права

В статье проведено исследование и предложено авторское определение понятия «реализация охранительной функции административного права». Проанализировано осуществление охранительными нормами административного права общесоциальных функций. Рассмотрено практическую проблему реализации указанной функции административного права на примере законодательства Украины, а также предложено возможный путь ее решения.

Ключевые слова: функции права, функции административного права, реализация функций права, реализация функций административного права, реализация охранительной функции административного права.

O. Myronets

Implementation of a protective function of administrative law

In the article the research has been made and the author's definition of a concept of «implementation of a protective function of administrative law» has been suggested. Also, the implementation of general and social functions by norms of administrative law has been analyzed. The practical problem of the mentioned above function of administrative law implementation has been discovered, and also the possible way to solve it has been suggested.

Key words: functions of law, functions of administrative law, implementation of functions of law, implementation of functions of administrative law, implementation of a protective function of administrative law.

Постановка проблеми та її актуальність.

Якщо розглядати функції права як роль та напрями його впливу на соціум, то щодо адміністративного права увага повинна бути звернена на той тип правових відносин, які підпадають під дію адміністративних норм. Розвиток демократичних ідей і їх втілення в діяльність держав зміщують акцент розуміння адміністративних правовідносин з виключно виконавчо-розпорядчих, а також внутрішньо організаційних на такі,

що мають «сервісний або ж обслуговуючий» характер. Таким чином, зміна розуміння предмету адміністративного права змінює й бачення сутності його функцій. При цьому регулятивна і охоронна функції повинні бути спрямовані на створення сприятливих умов ефективної реалізації прав і обов'язків суб'єктів адміністративно-правових відносин. Варто зазначити, що в такому разі державі належить ефективна допоміжна роль. Вказане вище, а також зміни в нормативно-

правових актах, що регулюють адміністративні правовідносини, не спричинили ефективну реалізацію функцій досліджуваної галузі права.

Аналіз досліджень і публікацій. Хоча нинішнє розуміння функцій адміністративного права засноване на працях як національних вчених-адміністративістів, наприклад: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарука, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, О. І. Миколенко та інших, так і зарубіжних: Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова, Ю. М. Старілова, С. В. Тихомирова, проте, спеціальні дослідження з питання реалізації охоронної функції адміністративного права відсутні. Можна стверджувати, що на сьогодні реалізація охоронної функції адміністративного права є недостатньо вивченою, що обумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є визначення реалізації функцій адміністративного права. Для досягнення цієї мети необхідно дослідити поняття реалізації охоронної функції адміністративного права, практичні проблеми її реалізації на прикладі законодавства України, а також запропонувати можливі шляхи вирішення таких проблем.

Виклад основного матеріалу. На практиці кількість заяв про адміністративні правопорушення часто «перевантажує» можливості відділень Національної поліції України щодо їх належного розгляду і прийняття рішень згідно з законом. До того ж економічна нестабільність, політична і соціальна криза значно зменшують мотивацію правоохоронних органів щодо якісного виконання своїх обов'язків, підвищують рівень нігілізму, корупційні настрої, призводять до відсутності належної зацікавленості й свідомого ставлення до роботи по реальному виявленню причин правопорушень і їх усуненню, захисту прав і свобод суб'єктів адміністративних правовідносин. Натомість, спостерігається системність у пошуку і використанні шляхів обходу правоохоронними органами виконання визначених законом обов'язків.

Наприклад, у випадку вчинення дрібного хуліганства, відповідальність за яке передбачено статтею 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення [1] (далі по тексту – КУпАП), провадження по притягненню винного

до адміністративної відповідальності має здійснюватися відповідно до статей 38, 221, 254, 255, 257, 258, 283 КУпАП.

За статтею 221 КУпАП вказані справи розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Згідно з частиною 2 статті 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. За статтями 254, 255 КУпАП органами внутрішніх справ (Національною поліцією України) має бути забезпечено складання протоколу про правопорушення та його передання (стаття 257 КУпАП) до суду, який повинен винести постанову по справі відповідно до статті 258 КУпАП.

Заява потерпілого про хуліганство має бути розглянута правоохоронними органами виключно відповідно до КУпАП, і якщо правопорушник дійсно винен у скоєнні правопорушення, то притягнення його до відповідальності також має здійснюватися за процедурою КУпАП. На практиці ж досить часто її розгляд проводиться відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [2] (далі по тексту – Закон). Заявника сповіщають лише про факт розгляду його заяви і про те, що остаточне рішення буде прийнято пізніше. Зазначене рішення, як правило, не приймається, а після закінчення тримісячного строку накладення адміністративного стягнення та притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності юридично стає неможливим.

Така практика вирішення справ про адміністративні правопорушення суперечить законодавству України. На нашу думку, закріплене в статті 1 вказаного вище Закону право громадян України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих

прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення, є реалізацією конституційного права громадян на звернення. Зазначене право людини передбачене статтею 40 Конституції України [3], згідно з якою всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органи місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Як зазначає Бахрах Д. М., право на захист життя, здоров'я, свободи, власності та інших благ – найважливіше, природне, невід'ємне право громадянина. Держава його легалізує, тобто формулює, уточнює обсяги, закріплює способи і процедури реалізації, встановлює обов'язки державних і муніципальних органів, службовців у визначені строки розглядати і вживати заходів у зв'язку зі зверненнями, і воно стає регульованим законом, юридичним правом [4, с. 160].

Відповідно до частини 1 статі 2 Закону законодавство України про звернення громадян включає цей Закон та інші акти законодавства, що видаються відповідно до Конституції України та цього Закону [2]. Відповідно до частини 2 статті 27 Конституції України кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань [3]. Залежно від правових відносин, підставою виникнення яких є вказаний протиправний юридичний факт, процедура притягнення до юридичної відповідальності є різною, так як визначається відповідно, наприклад: Кодексом про адміністративні правопорушення України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України та ін. У випадку звернення потерпілого до органів державної влади за захистом від правопорушення, реалізація охорони з боку держави має відбуватися згідно з встановленою відповідним законом процедурою, який визначає повноваження учасників такої процедури щодо вирішення порушених у зверненнях питань.

Наприклад, Бахрах Д. М., який різновидом права на звернення вважає право на скаргу, за правовими ознаками поділяє адміністративні

(позасудові) скарги на загальні та спеціальні [4, с. 165]. Порядок розгляду перших, на його думку, зважаючи на те, що право на загальну адміністративну скаргу фактично є абсолютним, необмеженим, невідчужуваним правом, має здійснюватися на підставі Федерального закону «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» від 21 квітня 2006 року [4, с. 165, 170] (у даному випадку загального закону про звернення громадян – ред. О. М. Миронець). Проте підстави і порядок провадження за спеціальними скаргами, на його думку, встановлюються спеціальними нормами, що містяться в інших актах [4, с. 165]. Він вважає, що право на спеціальну адміністративну скаргу найчастіше є ще одним способом захисту прав, що не конкурує з правом на загальну адміністративну скаргу, а доповнює його [4, с. 168]. Бородін І. Л. вказує, що конституційне право громадян на скаргу (ст. 55) конкретизовано багатьма галузями права [5, с. 43].

Зважаючи на наведене вище, на нашу думку, фактично в Україні щодо розгляду звернень громадян існує загальний та спеціальний порядок. Загальний порядок ґрунтується на Законі, а спеціальний – на галузевих нормативно-правових актах, які деталізують процедуру притягнення правопорушників до юридичної відповідальності. Тобто вказані вище процесуальні кодекси, а також частина КУпАП, де подано процедуру провадження у справах про адміністративні правопорушення, також виконують функцію спеціального порядку розгляду звернень громадян у випадку порушення їх конституційних прав, свобод та охоронюваних законом інтересів, що визначаються правопорушеннями за матеріальними нормами відповідних галузей права. Загальний порядок розгляду звернень громадян реалізує конституційне право громадян на звернення, проте це не означає, що він замінює собою, наприклад, процедуру розгляду заяв про адміністративні правопорушення, що має здійснюватися відповідно до КУпАП.

Вказане вище «змішування» правоохоронними органами двох різних – загального та спеціального порядку розгляду звернень громадян, на нашу думку, не тільки суперечить законодавству

України, але є свідченням наявності значної прогалини в праворозумінні застосування належного законодавчого акту відділеннями Національної поліції України, а також наявності умисної «підміни» зазначених вище процедур.

Не можна не помітити, що КУпАП регулює процедуру притягнення правопорушників до відповідальності за правопорушення за статтею 173. Серед процедурних документів визначається протокол, складення якого повинні забезпечити відділення Національної поліції України, а також постанову, що приймається місцевим судом згідно зі статтею 283 КУпАП.

У КУпАП відсутня інформація про повідомлення як процедурний офіційний документ, який може бути прийнятий одним із вказаних вище або будь-яким іншим органом у порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Тобто на сьогодні прийняття відділеннями Національної поліції України подібних повідомлень здійснюється поза законом, а свого роду «перенесення» таким чином обов'язків вказаного органу по здійсненню дій таких як, наприклад, опитування правопорушника або складання протоколу про адміністративне правопорушення на невизначений строк є прямим свідченням ухилення Національної поліції України від виконання своїх встановлених законом обов'язків. Фактично, на практиці здійснюється систематична «фільтрація і відсікання» так званих малозначущих справ, які не те що не тягнуть за собою притягнення до адміністративної відповідальності правопорушника, а взагалі поза встановленою КУпАП процедурою ставлять їх у «режим очікування» до закінчення строку накладення адміністративного стягнення за вказаними справами. У кінцевому результаті по зазначених справах реального захисту прав громадян правоохоронними органами не здійснюється.

На жаль, вказаний характер дій Національної поліції України носить системний характер, і для того, щоб дійсно отримати захист своїх прав, громадяни після отримання зазначених повідомлень змушені використовувати інститут скарги до закінчення тримісячного строку.

У результаті розгляду подібної скарги начальником відділення Національної поліції Украї-

ни дільничним інспектором повинен бути складений протокол про адміністративне правопорушення. Однак на практиці часто так не буває. Більш того, заявник може бути лише повідомлений про факт розгляду його скарги, що не є гарантією ні зацікавленості дільничного інспектора в належному виконанні своїх обов'язків, ні подальшого здійснення ним всіх необхідних дій згідно КУпАП з метою складання протоколу. Якщо ж строк накладення адміністративного стягнення відповідно до статті 38 КУпАП закінчується до складення зазначеного документа, то необхідність у його складанні виключається сама собою.

На сьогодні КУпАП не містить статті про відновлення вказаного в статті 38 строку, а це значить, що фактично будь-яке адміністративне правопорушення може залишитися безкарним. Слід зазначити, що після закінчення вказаного строку навіть у разі визнання в порядку, установленому Кодексом адміністративного судочинства України, протиправними дій особи, уповноваженої статтею 255 КУпАП на складення протоколу про адмінправопорушення, притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності за протиправне діяння за статтею 173 КУпАП є неможливим у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення. На нашу думку, вказане є не тільки істотною прогалиною в КУпАП, але також значно зменшує ефективність реалізації охоронної функції адміністративного права. Ми вважаємо, що реальний стан речей свідчить про необхідність створення механізму відновлення строку накладення адміністративного стягнення на нормативному рівні.

На нашу думку, статтю 38 КУпАП необхідно доповнити частиною 5 у такій редакції – «строк накладення адміністративного стягнення може бути відновлений судом до вказаного в частині 1 цієї статті відповідно до процедури Кодексу адміністративного судочинства України за умови визнання дій осіб, уповноважених статтею 255 КУпАП складати протокол про адміністративне правопорушення, по його нескладанню протиправними».

Зазначене створить юридичну основу для усунення вказаної вище прогалини, стане додатковою гарантією захисту прав і свобод громадян. Крім того, це підвищить і багато в чому забезпечить ефективність реалізації охоронної функції адміністративного права.

Таким чином, ми вважаємо, що охоронна функція адміністративного права полягає в охороні цієї галузю відносин, які ним регулюються, а також порушених прав, свобод суб'єктів цього виду правовідносин. Її ж реалізація, на нашу думку, складається із закріплення на законодавчому рівні заходів юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення, а також визначення та ефективності правозастосовчої діяльності по притягненню правопорушників до адміністративної відповідальності. Виходячи з указаного, фактично охоронна функція адміністративного права функціонує постійно, тобто поки існує адміністративне право і регульовані ним відносини, а от характер її реалізації може змінюватися в залежності від поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин. На нашу думку, реалізація охоронної функції адміністративного права є поняття, яке виходить за рамки його розуміння виключно як «реакції» на порушення регулятивних норм досліджуваної галузі права. Слід зазначити, що дійсно в разі порушення норм регулятивного характеру охоронна функція «включається» в роботу, але це не означає, що до факту правопорушення вона не діє.

Також ми переконані, що розуміння реалізації охоронної функції адміністративного права виключно як правозастосовчої діяльності внаслідок порушення регулятивних норм, безумовно, хоча і несе в собі елемент обґрунтованості, але не бере до уваги всю широту роботи цієї функції в суспільстві. Ми вважаємо, що закріплення на нормативному рівні факту і заходів адміністративної відповідальності в реалізації функції адміністративного права відіграє важливу і невід'ємну роль, є етапом реалізації цієї функції. На думку В. М. Зінченко, не варто сприймати охоронну функцію права тільки в зв'язку зі скоєним правопорушенням. Саме факт встановлення заборони або санкції справляє серйозний вплив на деяких осіб, спонукають їх утримува-

тися від скоєння караних вчинків [6, с. 47].

Викладене вище також сприяє розумінню того, як охоронні норми адміністративного права здійснюють загальносоціальний вплив, тобто виконують інформаційну, оціночно-орієнтаційну і виховну функції. Закріплення, як заходів адміністративної відповідальності, так і порядку притягнення до неї правопорушників, несе в собі інформацію для суб'єктів адміністративно-правових відносин. При цьому факт наявності цієї інформації, а також можливість із нею ознайомитися прямо вказує на те, що охоронні норми адміністративного права виконують інформаційну функцію. Крім того, у момент ознайомлення суб'єктів адміністративно-правових відносин із зазначеною інформацією відбувається внутрішньо свідомий процес її оцінки, що в підсумку має результатом орієнтування цього суб'єкта на правомірну або неправомірну модель його поведінки в майбутньому. Вказане свідчить про те, що охоронні норми адміністративного права виконують оціночно-орієнтаційну функцію.

У якійсь мірі інформація, яку несуть у собі охоронні норми адміністративного права, а також її оцінка суб'єктом адміністративно-правових відносин має виховний характер для вказаного суб'єкта. Річ у тім, що вибір того чи іншого внутрішнього відношення до вказаної інформації, тобто її оцінювання відбувається особою в міру її розуміння, рівня правової культури і свідомості. У цьому випадку вплив охоронних норм адміністративного права має завданням вплив на вибір особою саме правомірного орієнтира у своїй майбутній поведінці, тобто зазначена інформація покликана зупинити негативну зацікавленість у свідомості людини порушити норму регулятивного характеру. Факт обізнаності особи у тому, що в разі порушення певної регулятивної норми адміністративного права настане певна міра адміністративної відповідальності, а також розпочнеться процедура притягнення до неї, може змінити вибір виду правової поведінки особи з неправомірного на правомірний. Зазначене свідчить про те, що охоронні норми досліджуваної галузі права, безумовно, виконують виховну функцію. Слід додати, що, на нашу думку, у разі притягнення особи до адміні-

стративної відповідальності також відбувається реалізація охоронної функції адміністративного права, але в цьому випадку вона має дуже тісний зв'язок з виховною функцією зазначеного виду юридичної відповідальності.

Висновки. Ми вважаємо, що розуміння реалізації охоронної функції адміністративного права виключно як процесу правозастосовчої діяльності внаслідок порушення регулятивних норм є неповним. Реалізацію цієї функції необхідно розуміти як явище, яке складається із закріплення на законодавчому рівні заходів юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення, а також визначення та ефективності правозастосовчої діяльності по притягненню правопорушників до адміністративної відповідальності.

Викладене показує важливість подальшого дослідження реалізації охоронної функції адміністративного права, так як саме її ефективна робота сприяє впорядкованості адміністративних правовідносин, належному захисту прав, свобод, а також створенню відповідних законних умов для виконання обов'язків суб'єктами зазначеного виду правових відносин.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

2. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд. пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с.

5. Бородин И. Л. Административно-юрисдикційні провадження / І. Л. Бородин // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: Зб. наук. пр. – К.: НАУ, 2014. – № 2 (31). – С. 41-45.

6. Зінченко В. М. До питання про сутність і значення охоронної функції права / В. М. Зінченко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 44-48.

References

1. Kodeks Ukraini pro administrativni pravoporushennja vid 7 grudnja 1984 r. № 8073-X // Vidomosti Verhovnoi Radi URSR. – 1984. – Dodatok do № 51. – St. 1122.

2. Pro zvernennja gromadjan: Zakon Ukraini vid 2 zhovtnja 1996 r. № 393/96-VR // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini. – 1996. – № 47. – St. 256.

3. Konstitucija Ukraini vid 28 chervnja 1996 r. № 254k/96-VR // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini. – 1996. – № 30. – St. 141.

4. Bahrah D. N. Administrativnoe pravo: uchebnik / D. N. Bahrah, B. V. Rossinskij, Ju. N. Starilov. – 3-e izd. peresmotr. i dop. – M.: Norma, 2008. – 816 s.

5. Borodin I. L. Administrativno-jurisdikcijni provadzhennja / I. L. Borodin // Naukovi praci Nacional'nogo aviacijnogo universitetu. Serija: Juridichnij visnik «Povitrjane i kosmichne pravo»: Zb. nauk. pr. – K.: NAU, 2014. – № 2 (31). – S. 41-45.

6. Zinchenko V. M. Do pitannja pro sutnist' i znachennja ohoronnoi funkicii prava / V. M. Zinenko // Chasopis Kiivs'kogo universitetu prava. – 2012. – № 3. – S. 44-48.