

УДК 342.9.03 (477)

Джафарова Марина Вячеславовна
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права и процесса
факультета № 3 Харьковского национального
университета внутренних дел,
12.00.07- административное право и процесс; финансовое право;
информационное право

Специфика административно-процессуальных норм, закрепленных в Кодексе Украины об административных правонарушениях, как составляющая Особенной части системы административного процессуального права Украины

В статье исследуются особенности административно-юрисдикционного процесса в системе административного процессуального права Украины. Особое внимание уделено Кодексу Украины об административных правонарушениях как базовому нормативному кодифицированному акту в системе законодательства Украины об административной ответственности. Проанализировано содержание административно-процессуальных норм, закрепленных в кодифицированном акте, их специфика и особенности, учитывая тенденции развития общественных отношений в сфере административной юрисдикции.

Ключевые слова: административное процессуальное право, административно-юрисдикционный процесс, административно-процессуальные нормы, Кодекс Украины об административных правонарушениях, административная ответственность, административные взыскания.

Постановка проблемы. Произошедшие существенные перемены во всех сферах жизнедеятельности общества в Украине на переломе 2013-2014 годов, затронули политическую, социальную, экономическую, культурную области и непосредственно отразились на законодательном регулировании соответствующих общественных отношений. Большинство нормативно-правовых актов утратили свою юридическую силу либо разительно изменились и модернизировались в соответствии с требованиями, которые продиктовало время и возникновение новых видов общественных отношений. С

уверенностью можно утверждать, что изменения затронули практически все отрасли украинского законодательства.

Охватившие Украину процессы приобщения к достижениям и ценностям гражданской цивилизации в идеологической сфере, а именно внедрение общепризнанных международным сообществом таких принципов, как справедливости, демократизма, гуманизма, равенства всех граждан перед законом, отобразилось на нормах материального права. Принято более тысячи новых нормативно-правовых актов материального характера в сложившихся условиях украинской действительности, что указывает на факт того, как стремительно и регулярно обновляется законодательная база. Что же касается содержания норм процессуального права, то в этом направлении нерешенных проблем остается значительное количество. Процессуальная деятельность регулируется законами и кодифицированными актами, внесенные дополнения в которые часто приводит к противоречивости и нарушению системности правовых норм.

Отметим, что производство по делам об административных правонарушениях появилось на территории Украины в 60-х годах прошлого столетия со становлением административного процесса, а его развитие и совершенствование было связано с разработкой данной процессуальной отрасли. Тем самым процессуальные нормы, регламентирующие порядок привлечения к административной ответственности, были в основном сформированы в 60-х- 80-х годах прошлого столетия в условиях социалистического строя, тем самым постепенно отображали свое несоответствие развитию общественных отношений в указанной сфере. Как следствие, за последние десятилетия пересматривались основные положения законодательства об административных правонарушениях, видоизменялись его административно-процессуальные нормы. Ныне действующий Кодекс Украины об административных правонарушениях (в дальнейшем - КУоАП) закрепляет виды административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, очерчивает определенную процедуру применения норм,

регламентирующих порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем, с начала 2018 года названный кодифицированный акт вновь претерпит изменения в соответствии с европейским вектором развития Украины, в частности будут пересмотрены некоторые категории и термины, которые используются законодателем в КУоАП, а большинство нормативных положений, касающихся определения видов административных правонарушений и административных взысканий будут обновлены. Нововведения касаются таких разделов кодекса, как: финансового; раздела, в котором рассматриваются права граждан с инвалидностью; раздела, который регулирует борьбу государственной власти с коррупцией в стране и во всех ее сферах деятельности, как внутренней, так и внешней; раздела, регламентирующего сферу безопасности дорожного движения, а также регулирования деятельности украинских работодателей. Это подтверждает тот факт, что законодатель продолжает кропотливую работу, направленную на систематизированность и сбалансированность всей правовой системы государства, включая отдельные элементы системы административного процессуального права. Полагаем, что административно-процессуальные нормы, определяющие порядок привлечения к административной ответственности, не должны «раствориться» в базе законодательных актов, а надлежащим образом быть сгруппированы с целью отсутствия сложностей и противоречий при их использовании в практической деятельности.

Анализ последних исследований и публикаций. Несомненно, вопросы, касающиеся содержания административно-процессуальных норм, закрепленных в КУоАП постоянно находились и находятся в поле зрения ученых-административистов, в частности Д.М.Бахраха, С.В. Кивалова, А.М. Коропатова, Н.М. Тищенко, А.М. Бандурки, Н.Ф. Кузнецова, А.В. Куракина, М.И. Мельника, Н.П. Бортник, С.В. Невмержицкого, О.Я. Прохоренка, А.И. Редька, С.С. Рогульского, А.В. Терещука, Р.Н. Тучака, Н.И. Хавронюка, Г.П. Бондаренка, И.А. Галагана, И.П. Голосниченка, Е.В. Додина, А.И. Остапенка,

А.Т. Комзюка, А.П. Ключниченко, Л.В. Коваля, Б.М. Лазарева, Ю.С. Рябова, А.П. Шергина, А.Н. Якубы, Ц.А. Ямпольской и многих других.

Цель статьи. В настоящей работе поставлена цель, опираясь на достижения современной юридической науки, исследовать специфику административно-процессуальных норм, закрепленных в КУоАП, как составляющих Особенной части системы административного процессуального права Украины.

Изложение основного материала. Отметим, что КУоАП как кодифицированный нормативный акт, содержащий юрисдикционный вариант административно-процессуальной деятельности [1, с. 131], действует на территории Украины с 7 декабря 1984 года. С того момента его нормы претерпели значительные изменения и дополнения под влиянием социально-экономических, нормативно-правовых, идеологических факторов. Вместе с тем, основная сущность и предназначение КУоАП остается неизменными, в частности регулирует общественные отношения по привлечению к административной ответственности, содержит перечень административных правонарушений и взысканий за их совершение, очерчивает круг органов, в компетенцию которых входит рассмотрение и разрешение дел про административные правонарушения, определяет порядок осуществления производства по рассмотрению дел про административные правонарушения и алгоритм исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

Административно-юрисдикционный процесс необходимо рассматривать как составляющую часть системы административного процессуального права, наряду с остальными видами административного процесса, такими как: административно-нормотворческим, административно-правоприменительным, административно-судебным. Такой подход приемлем и поддерживается многими учеными, исходя из теории юридического процесса [2; 3].

Критериями конструирования данного вида административного процесса – юрисдикционного являются: 1) совокупность административно-

процессуальных норм, регулирующих порядок реализации определенного вида юридической ответственности – административной; 2) специфический процессуальный статус субъектов и участников процесса; 3) определенный законом алгоритм (стадийность) процессуальных действий; 4) исчерпывающий перечень используемых в процессе доказательств и определенный порядок их применения; 5) наличие обособленной нормативной базы.

В ст.1 КУоАП указано, что задачей данного Кодекса является охрана прав и свобод граждан, собственности, конституционного строя Украины, прав и интересов предприятий, учреждений, организаций, установленного правопорядка, укрепление законности, предупреждений правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции и законов Украины, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом [4]. Следует признать, что данный кодифицированный акт имеет сложную структуру: содержит главы, которые выполняют роль Общей части. Например, Глава 1 называется «Общие положения» содержит базовые основополагающие начала и категории, которые используются в Кодексе (понятия административной ответственности и административного правонарушения, особенности ответственности несовершеннолетних и должностных лиц, владельцев транспортных средств и т.д.). Другие главы в основном привязываются к особенностям и видам административных правонарушений в различных сферах жизнедеятельности общества, производству по делам об административных правонарушениях.

В КУоАП надлежащим образом разрешен вопрос регламентации каждого административно-процессуального действия участников административно-юрисдикционного процесса. Достаточно сосредоточенное внимание законодателя к определению процессуальных прав и обязанностей каждого участника процесса определяется, по мнению Е.Г. Лукьяновой, тем, что задачей административно-процессуальных норм является упорядочение защиты прав и свобод субъектов права, которое всегда связано с наступлением каких-либо

неблагоприятных последствий для обязанной стороны в правоотношении. Таким образом, в обществе укореняется мнение, что применение репрессивных мер, если это вдруг окажется необходимым, должно осуществляться в определенных рамках. Задача процессуальных законов одна – поставить в рамки и проконтролировать каждый связанный с применением репрессии шаг правоохранительных органов [1, с. 18]. Данный вывод следует признать верным, таким, что не потерял своей актуальности и до сегодняшнего дня.

Процессуальная деятельность производство по делам об административных правонарушениях базируется на определенных принципах - основополагающих началах. Четкое определение таких правил в законодательном акте подтверждает их соответствие нормам, закрепленным в Конституции Украины, а также той «системе координат», которые определяют основы процессуальной деятельности как таковой. В КУоАП исчерпывающим образом закреплена система принципов (законности, верховенства права, защита интересов государства и личности, публичности, равенства перед законом, непосредственности производства, гласности и открытости, состязательности, национального языка, объективной истины, диспозитивности, оперативности).

Несомненно, огромнейшая роль и функциональное предназначение принципов административно-юрисдикционного процесса не вызывает никаких сомнений, что подтверждается многочисленными работами ученых-процессуалистов, в рамках которых была исследована данная проблематика. В частности, в своей диссертационной работе О.В. Джуха убедительно доказала роль принципов в механизме реализации административно-юрисдикционных отношений. По ее мнению, функциональная роль принципов административно-юрисдикционного проявляется в трех сферах механизма правового регулирования: а) правотворческой, в рамках которой правовые принципы обеспечивают формирование концепции административно-процессуального законодательства, адекватность отражения в нормах, регулирующих административно-юрисдикционные отношения объективных потребностей

«процессуализации», единство и внутреннюю согласованность норм процессуального права, выявление и преодоление противоречий в системе норм административно-процессуального законодательства; б) праворегулятивной, в рамках которой обеспечивается преодоление проблем в системе норм процессуального законодательства, непосредственное возникновение прав и обязанностей субъектов процессуальных отношений, правильное толкование норм права при реализации административно-юрисдикционных отношений; выявление и преодоление противоречий в системе административно-процессуальных норм; в) правообеспечительной функции, в рамках которой принципы обеспечивают реализацию процессуальных норм, способствуют их реальному воплощению в фактическом поведении субъектов, а также опосредуют функциональные особенности административно-юрисдикционного акта [5, с. 176].

Производство по делам об административных правонарушениях как вид административно-юрисдикционного производства, имеет специфическую процедуру рассмотрения дел про административные правонарушения и единообразный алгоритм наложения административных взысканий, закреплённый на государственном уровне.

Отдельно отметим, что отечественный законодатель четко регламентирует процедуру привлечения к административной ответственности несовершеннолетних, определяет систему гарантий реализации административно-правового статуса несовершеннолетних как особых субъектов административной ответственности. Учитывая характеристику административных правонарушений, которые совершаются данной категорией лиц, а также возрастные и индивидуально-психологические особенности последних, законодатель определил специфические административно-правовые меры (воспитательно-педагогического, а не карательного характера), применяемые к несовершеннолетним, достаточные для обеспечения их исправления и перевоспитания (например, ст. ст. 24-1, 34 КУпАП). При этом, рассмотрение дел об административных правонарушениях

несовершеннолетних находится в исключительной компетенции судов общей юрисдикции. Анализ административно-процессуальных норм, содержащихся в КУпАП, которые определяют систему административных взысканий, указывает на то, что они содержат разные по характеру и правовым последствиям санкции, что позволяет учесть при назначении взыскания как особенности совершения административного правонарушения, так и личность нарушителя. Предусмотрены альтернативные санкции, такие как: предупреждение либо административный штраф, применяемых к гражданам, поскольку материальное положение некоторых из них не всегда способствует исполнению постановления о назначении административного штрафа, а его замена административным арестом, не всегда приемлема к определенным категориям лиц (беременным женщинам, женщинам, имеющих детей в возрасте до четырнадцати лет, инвалидам).

Отдельной систематизации подверглись нормы, с помощью которых реализуется порядок привлечения к административной ответственности, за нарушения правил в сфере безопасности дорожного движения. Законодателем ужесточена административная ответственность за несоблюдение правил дорожного движения, что, на его взгляд, приведет к снижению числа отдельных видов дорожно-транспортных происшествий в несколько раз. Уже сейчас явно просматривается стойкая тенденция увеличения суммы штрафов и случаев установления административного ареста в качестве безальтернативной меры административного наказания за отдельные административные правонарушения в области дорожного движения.

Следует отметить два этапа существенных изменений, внесенных в нормы КУоАП, которые регламентируют безопасность дорожного движения. Первое значительное изменение с момента принятия кодифицированного акта произошло в сентябре 2008 года, когда Верховная Рада Украины приняла в целом проект Закона Украины от 11.01.2008 № 1061-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по усовершенствованию регулирования отношений в сфере обеспечения дорожного движения» [6].

Данными изменениями были увеличены штрафные санкции в десятки раз (ст.ст. 121-130, ст. 139 КУоАП).

Вместе с тем, тенденция к росту числа административных правонарушений в указанной сфере сохранялась, несмотря на введенные изменения в административно-деликтное законодательство. Именно поэтому, с 1 января 2018 года Министерством внутренних дел Украины было инициировано ужесточение наказаний за нарушение правил дорожного движения. В частности, закреплены нормы, которые ограничивают скорость передвижения в населенных пунктах Украины на отметке 50 км/ч, а также допускает выдачу временных прав на 2 года тем, кто получил их впервые, также предусматривается усиление ответственности за управление транспортом в нетрезвом состоянии и постепенное внедрение видеofиксации нарушений правил дорожного движения (Постановление Кабинета Министров Украины от 10.11.2017 № 883 «О внесении изменений в Правила дорожного движения») [7]. Как следствие, административно-процессуальные нормы КУоАП ст.ст. 121-136, 139, 268, 269, 276 получили новое содержание относительно характера правонарушений и меры административных взысканий в сфере безопасности дорожного движения. Значительная часть изменений, внесенных в КУоАП, призвана, по мнению законодателя, устранить проблемы в действующем законодательстве. Полагаем, что на начальном этапе будут возникать дополнительные сложности в правоприменении, вызванные недостаточной практикой их реализации.

Выводы. Можем с уверенностью констатировать, что КУоАП на сегодняшний день выступает базовым нормативным кодифицированным актом в системе законодательства Украины об административной ответственности. Имея сложную конструкцию, административно-процессуальные нормы содержат особенности порядка и последовательности юридически значимых действий по возбуждению, рассмотрению дел об административных правонарушениях, принятию решения по ним и исполнению принятых решений. Вместе с тем, остаются правовые, социальные, идеологические

предпосылки для дальнейшего улучшения и повышения эффективности системы административно-процессуальных норм. Актуальными для отечественного законодателя остаются вопросы по реформированию административно-юрисдикционного процесса с целью преодоления трудностей в правоприменении, учитывая динамику развития общественных отношений в сфере административной юрисдикции и действие некоторых устаревших схем их правового регулирования.

Литература:

1. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М. : Издательство «Норма», 2003. – 240 с.
2. Панова И.В. Принципы административно-юрисдикционного процесса: дис. ...докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 – Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право / Панова Инна Викторовна – Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2000. – 530 с.
3. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е.Ф. Демський. – К. : Атіка, 2008. – 496 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від від 07.12.1984 № 8073–Х // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.
5. Джуха О.В. Принципы административно-юрисдикционного процесса: дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право / Джуха Ольга Владимировна – Ростов-на-Дону : Ростовский государственный экономический университет, 2011. – 199 с.
6. Новые правила за нарушения ПДД - [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <https://novosti-n.org/ukraine/read/5974.html>.
7. Про внесення змін до Правил дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 № 883 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170883.html.

