

УДК 342.92

**О. Ю. Дрозд**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ

### МЕТОДИ ТА ЗАГАЛЬНІ НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Проблема обґрунтування ефективного механізму здійснення адміністративно-деліктної діяльності завжди привертала увагу вчених-адміністративістів, а запровадження такого механізму й досі залишається перспективним завданням адміністративно-деліктної політики держави. Нового змісту ця проблема набуває в умовах проведення конституційної реформи, яка передбачає реформування системи правосуддя і системи органів виконавчої влади, які на сьогодні за нормами КУпАП якраз й становлять систему органів адміністративно-деліктної юрисдикції. Від ефективності їх роботи залежить як виконання завдань КУпАП (ст. 1), так й завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 245).

Тому реформування та поліпшення умов роботи інститутів, яким делеговані повноваження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, повинні стати новими орієнтирами інтенсифікації розвитку адміністративного права. Для цього, перш за все, варто виокремити критерії, за якими має здійснюватися реформування, а також окреслити загальні напрями оптимізації адміністративно-деліктної діяльності держави. Але, як відомо, цьому заважають, передусім, недоліки адміністративно-деліктного регулювання суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності, до яких, зазвичай, в юридичній літературі відносять: розпорошеність та несистемність адміністративного деліктного законодавства; еклектичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративного деліктного законодавства; застарілість основних інститутів адміністративного деліктного права [1, с. 127].

Дослідженням питань удосконалення адміністративно-деліктного провадження займалися, зокрема, В.Б. Авер'янов, А.А. Банчук, Ю.Л. Власенко, І.О. Галаган, В.М. Заріпов, Т.О. Коломієць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.Я. Масленников, А.В. Негодченко, А.І. Орехов та інші провідні вчені-адміністративісти. Водночас відсутні спеціальні наукові праці, в яких би проблема оптимізації адміністративно-деліктної діяльності держави порушувалася і вирішувалася системно та всебічно із наведенням напрямів такої оптимізації, що, в кінцевому підсумку, підви-

щило б ефективність адміністративно-деліктного правового регулювання.

Все вищевикладене з методологічної точки зору зумовлює необхідність, перш за все, розкриття поняття оптимізації через призму адміністративно-деліктного права, вивчення основних підходів до визначення дефініції «оптимізація», дослідження правового змісту та сутності цього процесу, а також аналізу та визначення найбільш ефективних напрямів та методів оптимізації адміністративно-деліктної діяльності держави на практичних прикладах, що й ставить за мету наша стаття.

Оптимізацію як процес часто використовують у різних галузях науки. Як правило, тоді, коли намагаються звести велику кількість можливих варіантів до декількох найбільш прийнятних у тій чи іншій ситуації. В процесі аналізу ми розглянемо різні варіації поняття оптимізації. Так, поняття «оптимізація» має різні визначення. В енциклопедичному словнику термін «оптимізація» трактується, як: а) процес вибору найкращого варіанту з усіх можливих; б) процес приведення системи в якнайкращий (оптимальний) стан [2, с. 16].

На думку Ю.Л. Власенко, оптимізація повинна розглядатися, як системний комплексний процес, спрямований на вдосконалення існуючої нормативно-правової бази певної сфери законодавства шляхом вибору найкращого (серед можливих) варіанта функціонування законодавства, який дозволить забезпечити досягнення максимального результату (мети законодавства) за наявних реальних умов (обмежуючих факторів) із метою розробки концепції стратегії розвитку законодавства у зазначеній сфері [3, с. 5].

Що стосується правового реформування адміністративно-деліктної діяльності, то, на нашу думку, оптимізація має на меті здійснити вдосконалення та поліпшення клімату в цій сфері. Для цього, перш за все, варто розглянути недоліки функціонування інституту адміністративно-деліктної діяльності. Зміст поняття адміністративно-деліктної діяльності є неоднозначним: в юридичній літературі існують різні точки зору багатьох учених-дослідників на цю юридичну категорію.

Так, наприклад, І.О. Галаган під адміністративно-деліктною діяльністю розуміє систему

адміністративно-процесуальних норм, що регулюють порядок, форми і методи діяльності уповноважених державних органів, посадових осіб щодо порушення і розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних справедливих заходів адміністративного стягнення та їх виконання, розглядає також адміністративно-деліктне провадження [4, с. 30–31].

У свою чергу, М.Я. Масленников вважає, що адміністративно-юрисдикційний аспект слід розглядати у двох аспектах: як процесуально-правовий інститут і як структурну частину відповідного виду процесу [5, с. 16].

Адміністративно-деліктне право є частиною інституту адміністративної відповідальності. Нині важко собі уявити законодавство про адміністративні правопорушення розрізненим, коли процесуальні норми закріплені окремо від матеріальних.

В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко під адміністративно-деліктним процесом розуміють підгалузь адміністративно-деліктного права, яка регулює процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності за порушення норм права [6].

Таким чином, оптимізацію можна розглядати, як прийняття визначених рішень, відповідних змін ситуації і пов'язаних із ними. Вибір одного правильного рішення з безлічі можливих, певного значення, рішення. Існують різні види та прийоми оптимізації, які функціонують у теорії і які можна використати в адміністративно-деліктній діяльності.

До таких відносять дерева рішень, аналіз чутливості, теорія масового обслуговування, дослідження операцій. Використання методів оптимізації дає змогу поглибити та розширити можливості оптимізації адміністративно-деліктної діяльності, інтенсифікувати розвиток суб'єктів та об'єктів адміністративно-деліктної сфери.

З найбільш оптимальних варто використати такі:

– метод ситуаційного аналізу, зміст якого полягає у процесі прийняття адміністративно-управлінських рішень із точки зору рівня ризику щодо певного питання, яке виникає в ході реалізації;

– метод ситуаційного аналізу сприятиме вирішенню проблеми знаходження дієвих рішень у адміністративному праві, порівнявши попередні результати використання матеріальних та процесуальних норм адміністративного права раніше і тепер. За допомогою цього методу оптимізації в адміністративно-деліктній діяльності вдасться уникнути створення органів здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які мають дублюючі функції;

– метод моделювання забезпечить створення декількох варіантів можливих алгоритмів діяльності при здійсненні заходів притягнення до адміністративної відповідальності.

Цей метод передбачає декілька прогнозованих етапів побудови оптимізуючої моделі:

1) постановка мети і визначення завдань дослідження, якісний опис об'єкта у вигляді суб'єкта або об'єкта адміністративно-деліктної діяльності;

2) формування об'єктів адміністративно-деліктної діяльності, вибір та аналіз методів дослідження стадій адміністративного провадження, програмування удосконалених моделей стадій адміністративної деліктології, підготовка необхідної інформації;

3) аналіз адміністративно-деліктної моделі, здійснення перспективного планування оптимізації категорій в адміністративному праві та аналіз отриманих результатів.

Метод системного підходу оптимізації дозволить через створену систему адміністративних органів вивчити переваги та недоліки функціонування цих інституцій з точки зору реформування галузі адміністративного права. Цей метод можна використати при вивченні спеціалізації діяльності суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, наслідком чого стало наділення адміністративно-юрисдикційними повноваженнями не лише керівників, але й колегіальних органів. Системний аналіз має декілька етапів формування оптимально ефективних аналогів виконання функціональної адміністративно-деліктної діяльності:

1) встановлення формально-логічного зв'язку у вигляді схеми роботи об'єктів адміністративного права між результативним та формуючими його вихідними показниками;

2) визначення найбільш ймовірних моделей для вихідних показників та визначення варіацій здійснення відбору напрямків реформування адміністративно-деліктної діяльності;

3) дослідження впливу результатів здійснення якісних змін значень вихідних показників виконання делегованих повноважень адміністративними органами на кінцевий результат.

Також як один зі шляхів оптимізації може бути використано метод аналогій, основу якого становить одержання великої кількості варіантів можливого розгортання подій та ситуацій в адміністративному полі за рахунок використання закордонних аналогів функціонування адміністративно-деліктної системи. Зокрема, на прикладі адміністративного арешту, вилучення майна та інших заходів, що мають кримінальний процесуальний характер, існує обмеження права застосування органами адміністративно-деліктної юрисдикції таких захо-

дів, вилучення майна, транспортних засобів, які можна використовувати лише у виняткових випадках за рішенням суду. Аналогами таких країн можуть бути представники відокремленого адміністративно-деліктного права, серед яких: Австрія, Нідерланди, Іспанія, Польща, Чехія, Словаччина. У цих країнах розвинуте право затримання особи лише за рішенням суду [7]. Такий зразок можна використати при аналізі та оцінці діяльності інших алгоритмів забезпечення здійснення адміністративно-деліктної діяльності.

Цей метод також передбачає такі етапи:

- розробка прогнозу моделі аналогічної до порівняльної, що передбачає формування очікуваної імітаційної моделі, що повинна адекватно відображати можливий сценарій реалізації проекту;

- аналіз переваг та недоліків системи функціонування суб'єктів адміністративно-деліктної діяльності в різних правових системах;

- виокремлення найкращого варіанту функціонування таких органів з огляду на побудову правової системи України зі збереженням найхарактерніших рис;

- генерування найкращих ідей функціонування системи органів адміністративно-деліктної діяльності в країнах Західної Європи, США та СНГ;

- аналіз отриманих результатів через оцінку статистичних даних та інтерпретації результатів аналогії.

При використанні такого методу оптимізації, як порівняння, слід зауважити, що суть його полягає у зіставленні, в нашому випадку, адміністративно-деліктних об'єктів із метою виявлення рис схожості або відмінностей між ними.

Саме метод порівняння при оптимізації допомагає виявляти загальне і особливе в адміністративному процесі, визначає зміни в рівні досліджуваних об'єктів, вивчає тенденції і закономірності розвитку їх.

Для аналізу об'єктів та суб'єктів адміністративно-деліктної діяльності застосовують такі типи порівнянь.

Порівняння фактично досягнутих результатів із показниками минулих періодів. Тут зіставляють результати сьогодення, поточного місяця, кварталу, року з минулими. А це, в свою чергу, дає можливість оцінити темпи зміни інформації щодо функціонування порядку адміністративного провадження, що вивчається, і визначити тенденції та закономірності можливої діяльності органів адміністративно-деліктної діяльності.

Порівняння з кращими результатами, тобто з тими прикладами функціонування адміністра-

тивних систем, передовим досвідом, новими досягненнями науки і техніки.

Це дає змогу виявити інноваційні можливості підприємства. Так, на прикладі законодавства країн-учасниць СНД можна навести приклад виключної юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду будь-яких справ у разі надходження заяви особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення.

У такому разі орган, який склав протокол про адміністративне правопорушення і проводив розслідування у справі, направляє матеріал для розгляду в суд. Цей шлях оптимізації адміністративно-деліктного законодавства є спробою гармонізувати вітчизняне законодавство з нормами ЄС.

Так, як стверджує Р.М. Миронюк, за зразком більшості країн Європи існує необхідність розширення повноважень органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо здійснення скороченою процедурою притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення з невисоким ступенем суспільної шкідливості, санкція за вчинення яких передбачає застосування попередження або штрафу, що не перевищує десяти відсотків мінімальної заробітної плати, і у випадку признання її вину, а також сплати або надання згоди на сплату штрафу [8, с. 77].

Так, у Німеччині існує відсутність чіткої ієрархічної побудови системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції, яка не впливає на результати адміністративно-деліктної практики. Ключовим напрямом є важливість застосування мір адміністративного примусу, адже чим швидше і якісніше буде здійснено процедуру накладення адміністративних стягнень, тим ефективнішим буде функціонування адміністративної системи. Це призведе до зниження рівня матеріальних затрат, оскільки для порушника це означатиме швидке відшкодування матеріальних збитків, або ж оскарження рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції в суді [9, с. 146].

Зважаючи на реформування юстиції та постійні зміни в сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності, є необхідність в оптимізації адміністративно-деліктної діяльності шляхом усунення ряду проблемних завдань:

- зниження кількості органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення;

- забезпечення спрощеної процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

- розмежування та вивчення адміністративної та судової практики у справах про адміністративні правопорушення;

– усунення формалізованого підходу до адміністративного розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– розмежування адміністративно-юрисдикційних повноважень та адміністративних стягнень, які будуть застосовуватися до посадових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

– усунення проблеми адміністративно-процесуальних строків, строків стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення, встановлені нормами КУпАП, водночас відсутній строк адміністративного розслідування, який обмежується лише строком давності притягнення до відповідальності тощо;

– перегляд можливості створення системи юрисдикції спеціалізованих адміністративних судів із розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– створити два види процедур – спрощену та ускладнену, залежно від визнання особою своєї вини у вчиненні проступку та/або розміру стягнення.

Спрощена процедура передбачена у випадку, коли суб'єкт визнає свою вину на місці вчинення проступку, і полягає у складенні посадовою особою адміністративного органу відповідного акта та визначення розміру стягнення.

Ускладнена процедура буде здійснюватися тоді, коли суб'єкт не визнає свою вину. Відповідно до Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні посадова особа або адміністративний орган будуть складати акт про проступок і накладення стягнення. У разі необхідності додаткового дослідження обставин складатимуть акт про проступок, а питання про застосування/незастосування адміністративного стягнення вирішуватиметься на підставі матеріалів розслідування.

У будь-якому разі мають бути передбачені належні механізми гарантування неупередженості (об'єктивності) адміністративного органу при розгляді справи про адміністративний проступок.

При будь-якій із зазначених процедур у особи залишатиметься можливість у визначений строк добровільно виконати стягнення або оскаржити накладення стягнення, у тому числі в адміністративному (досудовому) порядку.

### Література

1. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упоряд. О.А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

2. Зарипов В.М. Правовые инструменты повышения эффективности налоговых льгот «Закон». – Февраль 2014 г. – № 2. – 16 с.

3. Власенко Ю.Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Л. Власенко; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2010. – 22 с.

4. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж: изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 178 с.

5. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М.Я. Масленников // Воронеж: изд-во Воронежского ун-та, 1990. – 209 с.

6. Орехов А.И. Иностраный (европейский) опыт пересмотра дел об административных правонарушениях и возможности его внедрения в отечественное административно-деликтное законодательство / А.И. Орехов // Европейские перспективы: научный журнал. – № 4. – Ч. 1. – 2012. – С. 60–65.

7. Негодченко А.В. Обеспечение прав и свобод человека органами внутренних дел: организационно-правовые основы: дис. ... д-ра юрид. наук / Национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2003. – 477 с.

8. Миронюк Р.М. Оптимізація діяльності органів адміністративної юрисдикції стран СНГ (на основании обобщения зарубежного опыта) // Закон и жизнь. – 2004. – 8/4. – С. 77–81.

9. Административное деликтное законодательство: зарубежный опыт и предложения реформирования в Украине / Автор-составитель А.А. Банчук. – М.: Книги для бизнеса, 2007. – 912 с.

### Анотація

**Дрозд О. Ю. Методи та загальні напрями оптимізації адміністративно-деликтної діяльності держави.** – Стаття.

У статті порушується проблема необхідності оптимізації органів адміністративно-деликтної діяльності держави. Розкривається поняття оптимізації через призму адміністративно-деликтного права, розкриваються основні підходи до визначення дефініції «оптимізація», досліджується правовий зміст та сутності цього процесу, а також аналізуються та визначаються найбільш ефективні методи та напрями оптимізації адміністративно-деликтної діяльності держави на практичних прикладах. Наводяться шляхи інтенсифікації розвитку та реорганізації суб'єктів, уповноважених притягати до адміністративної відповідальності, а також удосконалення процедур адміністративно-деликтного провадження.

**Ключові слова:** оптимізація, адміністративно-деликтна діяльність, адміністративно-деликтне провадження, методи, напрями, суб'єкти, інтенсифікація, адміністративна юрисдикція, адміністративне право.

### Аннотация

*Дрозд А. Ю.* Методы и общие направления оптимизации административно-деликтной деятельности государства. – Статья.

В статье поднимается проблема необходимости оптимизации органов административно-деликтной деятельности государства. Раскрывается понятие оптимизации через призму административно-деликтного права, раскрываются основные подходы к определению дефиниции «оптимизация», исследуется правовое содержание и сущности этого процесса, а также анализируются и определяются наиболее эффективные методы и направления оптимизации административно-деликтной деятельности государства на практических примерах. Приводятся пути интенсификации развития и реорганизации субъектов, уполномоченных привлекать к административной ответственности, а также совершенствование процедур административно-деликтного производства.

*Ключевые слова:* оптимизация, административно-деликтная деятельность, административно-деликтное производства, методы, направления, субъекты, интенсификация, административная юрисдикция, административное право.

### Summary

*Drozd O.Yu.* Methods and general directions of optimization of administrative tort state. – Article.

The article takes up question of optimization necessity in agencies of administrative and delictual state activity. It's opened notion of optimization by prism of administrative and delictual law, opened main approaches to definition of «optimization» notion, discovered legal content of and essences of this process, analyzed and also defined most effective methods and directions of optimization in administrative and delictual state activity with practical examples. It's given ways of development intensification and subjects' reorganization which are authorized to bring to administrative responsibility, and also improvement of procedures of administrative and delictual proceeding.

*Key words:* optimization, administrative and delictual activity, administrative and delictual proceeding, methods, directions, subjects, intensification, administrative jurisdiction, administrative law.