

УДК 342.9

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

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Питання удосконалення адміністративно-деліктної діяльності уповноважених органів держави сьогодні перебуває на часі, оскільки зміна суспільно-політичних процесів в Україні, реформування системи інститутів влади вимагає рішучих дій. Зокрема, створення скороченої процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зменшення кількості органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, запровадження процедури примирення. Досить велика кількість норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не мають того рівня шкідливості, який би визначав їх місце в кодексі.

Також не визначено сьогодні чіткої програми реформування інституту адміністративної відповідальності у цьому напрямку, яка б допомогла виокремити концептуальні підходи до зміни вітчизняного адміністративного законодавства.

Вивченням питання адміністративно-деліктної діяльності в різних аспектах займалися такі вчені: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Горшенєв, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицький, О.І. Остапенко, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко та інші.

Метою статті є розгляд закордонного досвіду функціонування органів із адміністративно-деліктними повноваженнями, визначення переваг та недоліків діяльності цих інститутів залежно від виду правових систем, а також на підставі проаналізованого досвіду запропонувати власне бачення розвитку органів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Для початку слід вказати на місце адміністративно-деліктної діяльності в системі адміністративного права. Різні існують думки щодо визначення ролі адміністративно-деліктної діяльності в доктрині адміністративного права.

Так, А.А. Іванищук вважає її одним із різновидів адміністративної юрисдикції, що спрямована на виконання уповноваженими органами здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення щодо порушення розслідування, розгляду, прийняття рішення, виконання рішення за такими справами [1].

Наприклад, В.А. Круглов ототожнює адміністративне провадження адміністративно-деліктним процесом, розуміючи під останнім виконан-

ня постанов про накладення адміністративних стягнень, яке є тільки лише складовою частиною адміністративного процесу, але не всім адміністративним процесом [2, с. 7].

На нашу думку, під адміністративно-деліктною діяльністю слід вважати здійснення системи послідовних дій, передбачених нормами адміністративного законодавства, уповноваженими органами державної влади щодо реалізації процедурно-процесуального порядку притягнення до адміністративної відповідальності у встановленому законом порядку. Для розуміння напрямку побудови програми реформування слід проаналізувати міжнародний досвід.

Кожна з країн Західної Європи має свої особливості здійснення адміністративно-деліктної діяльності. Так як ми розглядатимемо держави романо-германської правової системи, то, відповідно, характеристики стосуватимуться більшості країн Європейського Союзу.

Особливостями, притаманними для таких країн, є:

- вчинення процесуальних дій (затримання осіб, огляд місця вчинення протиправних дій, опитування осіб та ін.) лише за умови наявності юридичних та фактичних підстав настання адміністративної відповідальності за певне правопорушення;
- загальнообов'язкове забезпечення прав і свобод громадян (повідомлення про причини затримання, право на збирання доказів, подачу скарги на дії органів державної влади, право на правову допомогу та ін.);
- проведення скороченої процедури (за умови беззаперечного визнання своєї вини та згоди на сплату штрафу). У Португальській Республіці передбачено два, а в Австрійській Республіці три різновиди скороченого провадження [3];
- відкритість провадження у справах про адміністративні правопорушення розпочинається з моменту фіксації інформації про вчинення адміністративного правопорушення;
- застосування будь-яких заходів адміністративного примусу свідчить на користь презумпції винуватості особи;
- відсутність чіткої ієрархічної побудови системи органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення;
- існування спеціальної процедури захисту прав громадян від неправосудних рішень – клопотання про судовий контроль;

– оскарження в судовому порядку до адміністративного суду чи трибуналу [4, с. 205].

У Західній Європі превалює дві системи адміністративно-деліктного законодавства: французька та німецька.

Німецький тип (Швейцарія, Австрія, Швеція, Фінляндія та ін.) адміністративно-деліктної діяльності характеризується низкою особливостей:

1. Висока ступінь інституційної диференціації на рівні федеральних земель, які виступають як держави з власною конституційно-установчою та законодавчою владою; органи адміністративної юстиції входять у систему судової влади та здійснюють виключно судову діяльність. Їх роль полягає, головним чином, у тому, щоб у рамках перевірки правомірності (законності) адміністративних актів вирішувати спори між громадянами та органами управління. У справах, пов'язаних із державним майном, органи адміністративно-деліктної діяльності мають лише обмежену компетенцію, а за деліктними позовами – не мають взагалі.

2. Концептуальною особливістю є те, що органи адміністративної юрисдикції входять до складу системи органів судової, а це обумовило наявність широких повноважень у суддів в адміністративних справах щодо органів управління (скасування дії адміністративних актів і прийняття рішень про усунення їх наслідків). Оцінка адміністративного судочинства з суб'єктивної точки зору демонструє, що суди покликані захищати суб'єктивні права індивідуума перед органами управління.

3. Ще однією важливою особливістю німецького типу адміністративного права є диференціація, проведена між «пов'язаними» адміністративними актами, рішеннями на власний розсуд (дискреційні рішення) і свободою власної оцінки при прийнятті рішення. Французька доктрина адміністративно-деліктної діяльності виділяє п'ять підстав скасування адміністративного акта (відсутність юрисдикції, процесуальні або формальні помилки, пряме порушення закону, неналежне обґрунтування рішення або зловживання свободою розсуду) [5].

У свою чергу, французька система (Нідерланди, Італія, Бельгія, Греція та ін.) адміністративно-деліктної діяльності має інші характерні особливості:

1. Головним органом здійснення адміністративно-деліктної діяльності у Франції довгий час була Державна Рада. Справа спочатку підлягала розгляду в спеціалізованих адміністративних судах, а згодом – і в Апеляційному адміністративному суді, що є абсолютно незалежною інстанцією і виконує функцію правосуддя.

Так, направленість роботи судів полягала лише у скасуванні оскаржуваного адміністративного акту. Трансформація адміністративної доктрини

привела до надання судам функції, що дозволяє змінювати зміст оскаржуваних адміністративних актів або винесення постанови про необхідність прийняття нового акту. Якщо будуть встановлені сумніви з приводу законності винесення адміністративного акту, то суд вправі призупинити його виконання на початку процедури оскарження.

2. Наявність такої процесуальної фігури, як публічний доповідач, який підводить підсумки за результатами клопотань.

3. Оскаржувати адміністративні акти мають право не тільки особа, щодо якої винесена постановою про накладення адміністративного стягнення, але й треті особи, права яких були порушені.

Англійська адміністративно-деліктна система (Норвегія, Данія, Ірландія) відрізняється від решти систем через територіальну відокремленість, що зумовило розвиток індивідуальних рис. Справи про адміністративні правопорушення можуть вирішуватися у квазісудовому порядку в адміністративних трибуналах.

Особливість цього виду провадження полягає у винесенні постанови на основі письмових доказів без проведення судового засідання. До цієї категорії правопорушень повинні належати незначні проступки, за вчинення яких передбачено накладення штрафу фіксованого розміру або попередження. Спрощена процедура матиме місце лише за умови, що особа готова сплатити штраф негайно; підтримує здійснення спрощеного порядку у розгляді того, чи іншого адміністративного правопорушення; адміністративне правопорушення не має значної суспільної шкоди та не завдало значних матеріальних збитків; інші учасники процесу виступають за такий порядок розгляду.

Аналізуючи досвід країн Західної Європи, варто зауважити, що у процесі удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності важливу роль відіграють такі напрями удосконалення: розширення повноважень місцевих органів влади; скорочення кількості уповноважених органів складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Досвід окремих країн Західної Європи доводить необхідність про створення інституту спрощеної процедури. Варто здійснити зміни, що стосуються застосування примусових заходів медичного характеру до неповнолітніх. Також дотримуємося думки, висловленої О.О. Сорокою щодо процедури передачі матеріалів щодо іноземної юридичної особи або іноземного громадянина до компетентних органів іноземної держави для здійснення адміністративного переслідування [6].

Найкращим прикладом функціонування спрощеного порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення є приклад Російської Федерації, зокрема Глава 33 КАС.

Так, адміністративну справу може бути розглянуто в порядку спрощеного (письмового) ви-

робництва в таких випадках: 1) усіма особами, що у справі, заявлені клопотання про розгляд адміністративної справи за їх відсутності, а участь цих осіб при розгляді даної категорії адміністративних справ не є обов'язковим; 2) клопотання про розгляд адміністративної справи в порядку спрощеного (письмового) виробництва заявлено адміністративним позивачем і адміністративний відповідач не заперечує проти застосування такого порядку розгляду адміністративної справи; 3) зазначена в адміністративній позовній заяві загальна сума заборгованості з обов'язкових платежів і санкцій не перевищує двадцять тисяч рублів [7].

У порядку спрощеного провадження адміністративні справи розглядаються без проведення усного розгляду. При розгляді адміністративної справи в такому порядку судом досліджуються тільки докази в письмовій формі (включаючи відгук, пояснення та заперечення по суті заявлених вимог, а також висновок у письмовій формі прокурора, якщо передбачено вступ прокурора в судовий процес).

У разі, якщо для розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного провадження необхідно з'ясувати думку адміністративного відповідача щодо застосування такого порядку, у визначенні про підготовку до розгляду адміністративної справи суд вказує на можливість застосування правил спрощеного провадження і встановлює десятиденний термін для подання в суд заперечень щодо застосування цього порядку.

Спрощений порядок провадження в адміністративній справі може бути застосований, якщо адміністративний відповідач не заперечує проти розгляду адміністративної справи в такому порядку.

Якщо після закінчення зазначеного терміну заперечення адміністративного відповідача не надійшли до суду, суд виносить ухвалу про розгляд адміністративної справи в порядку спрощеного провадження і розглядає адміністративну справу за цими правилами.

У разі, якщо заперечення щодо застосування спрощеного порядку провадження в адміністративній справі надійшли до суду з порушенням зазначеного строку, але до ухвалення судом рішення у порядку спрощеного провадження, суд виносить ухвалу про розгляд справи за загальними правилами адміністративного судочинства.

У порядку спрощеного провадження адміністративні справи розглядаються суддею одноособово, якщо не передбачено колегіальний розгляд адміністративної справи, і в строк, що не перевищує десяти днів із дня винесення ухвали про розгляд справи в порядку спрощеного виробництва.

В Україні такий порядок може застосовуватися у випадках: 1) вчинення адміністративних правопорушень, за які передбачене накладення штрафу;

2) адміністративні правопорушення, які не завдали матеріальної шкоди;

3) наявності обоюдної згоди всіх учасників процесу.

Не менш важливим є створення спеціалізованих адміністративних судів за французьким зразком, де існують адміністративні суди першої інстанції, адміністративні спеціальної юрисдикції. Ці суди виконують не тільки роль вирішення адміністративних справ, але й консультативно-дорадчого органу.

Створення таких судів може вирішити ряд завдань, серед яких підвищення ефективності вирішення адміністративних справ, оптимізація адміністративного процесу при розгляді адміністративних справ; зменшення обсягу справ у розрахунку на один суд.

Крім цього, також одним із варіантів удосконалення системи адміністративно-юрисдикційної діяльності є запровадження процедури примирення. Процедура примирення можлива за згодою сторін на різних етапах судового розгляду адміністративних справ до моменту винесення постанови. Така процедура передбачає зупинення розгляду справи про адміністративне правопорушення. Сторони адміністративного провадження укладають угоду про примирення самостійно або через уповноважених представників.

Угода про примирення сторін повинна містити умови, за яких сторони дійшли примирення, а також порядок розподілу судових витрат, у тому числі витрат на оплату послуг представників.

Питання про затвердження угоди про примирення сторін розглядається судом у судовому засіданні, в тому числі в попередньому судовому засіданні. За результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення сторін суд виносить ухвалу про затвердження угоди про примирення сторін або про відмову в затвердженні зазначеної угоди. На ухвалу суду про затвердження угоди про примирення сторін або про відмову в затвердженні зазначеної угоди може бути подана скарга. При затвердженні судом угоди про примирення сторін провадження в адміністративній справі припиняється повністю або у відповідній частині.

Адміністративно-деліктна діяльність в Україні потребує вирішення низки завдань, що стоять на шляху удосконалення функціонування всієї системи адміністративного законодавства:

1) зменшення кількості органів, уповноважених здійснювати адміністративно-деліктну діяльність;

2) оптимізація функцій системи адміністративної юстиції з метою створення спеціалізованих судів;

3) розширення повноважень колегіальних органів із розгляду та прийняття рішень у справах про адміністративні правопорушення;

4) запровадження спрощеного порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення невеликої тяжкості;

5) введення інституту примирення за адміністративні правопорушення, за які передбачено накладення штрафу.

Література

1. Іванищук А.А. Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення в судах загальної юрисдикції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.К. Колпаков. – К., 2005. – 20 с.

2. Круглов В.А. Административный (административно-деликтный процесс). – Мн.: Амолфея. – 2007. – С. 7–8.

3. Орехов О.І. Іноземний (європейський) досвід перегляду справ про адміністративні правопорушення та можливості його впровадження у вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство / О.І. Орехов // Європейські перспективи: науковий журнал. – № 4. – Ч. 1. – Адміністративне право та адміністративна діяльність 75 2012. – С. 60–65.

4. Основы административного судопроизводства и административного права / Учеб. пособие / Под общ. редакцией Р.О. Куйбиди, В.И. Шишкина – К.: Старий світ, 2006. – С. 427–451 (на украин. мові).

5. Гаврилова Л.В. Административно-деликтное законодательство Федеральной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние: дисс. ... канд. юрид. наук / Л. В. Гаврилова – Тюмень, 2003. – 200 с.

6. Сорока О.О. Шляхи удосконалення вітчизняного законодавства щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в судах 01.05.2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua>.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. [Электронный ресурс] : от 08.03.2015 №21-ФЗ; по сост. на 30 декабря 2015г.) // Система ГАРАНТ / НПП «Гарант-Сервис». Электрон. дан. [М., 2011].

8. Адміністративне деліктне законодавство. Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні /

автор-упорядник О.А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

9. The system of administrative and penal sanctions in Member States of European Communities. – Vol. I. – Brussels: Office for Official Publications of European Communities, 1994. – 373 p. // Vol. II. – 95 p.

Анотація

Дрозд О. Ю. Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності в контексті міжнародного досвіду. – Стаття.

У статті досліджено питання реформування органів адміністративно-юрисдикційної діяльності у світлі перейняття міжнародного досвіду. Систематизовано характерні ознаки здійснення загального порядку адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ключові слова: уповноважені органи, спрощена процедура, адміністративно-деліктна діяльність, поза-судова процедура.

Аннотация

Дрозд А. Ю. Совершенствование административно-юрисдикционной деятельности в контексте международного опыта. – Статья.

В статье исследованы вопросы реформирования органов административно-юрисдикционной деятельности в свете перенятия международного опыта. Систематизированы характерные признаки осуществления общего порядка административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: уполномоченные органы, упрощенная процедура, административно-деликтная деятельность, внесудебная процедура.

Summary

Drozd O. Yu. Improving administrative and jurisdictional activity within context of international experience. – Article.

Article discovers question of agencies reformation in administrative and jurisdictional activity in conditions of international experience adopting. It's systematized specific features of common order creation of administrative and jurisdictional activity.

Key words: authorized agencies, simplified procedure, administrative and delictual activity, extrajudicial procedure.