



правових учень / В. П. Кіселічник. – К., 2012. – 36 с.

4. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія / Р. А. Джабраїлов ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – 455 с.

5. Берман Г. Дж. Западная традиция права : эпоха формирования / Гарольд Дж. Берман ; пер. с англ. – 2-е изд. – М. : Инфра-М – Норма, 1998. – 624 с.

6. Квачадзе О. Б. Феномен средневекового городского права в истории развития западной цивилизации / О. Б. Квачадзе // Город как явление социокультурной и экономико-правовой реальности : Международная научно-практическая конференция 28-29 ноября 2008 г. – СПб. : Изд-во СПбГУП, 2008. – С. 85–87.

7. Семків В. Місто і міське право у Середньовічній Європі / В. Семків // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XI регіональної наук.-практ. конф. (3–4 лютого 2005 р.). – Л. : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2005. – С. 65–67.

8. Уёмов А. Общая теория систем для гуманитариев : учеб. пособ. / Авемир Уёмов, Ирина Сараева, Арнольд Цофнас. – Варшава : Wydawnictwo Universitas Rediviva. – 276 с.

9. Корнев А. В. К вопросу об исторических предпосылках формирования городского самоуправления и городского права / А. В. Корнев // Город как явление социокультурной и экономико-правовой реальности : международная научно-практическая конференция 28–29 ноября 2008 г. – СПб. : Изд-во СПбГУП, 2008. – С. 110–113.

ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЙ ЮРИСДИКЦИИ СТРАН СНГ (НА ОСНОВАНИИ ОБОБЩЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА)

Р. МИРОНЮК,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного права
и административной деятельности ОВД

Днепропетровского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

In the article the experience of the activities of the administrative tort jurisdiction in foreign countries, on the basis of which are formulated and substantiated positions that need fixing in the domestic administrative and tort law, in order to improve the legality of the measures of administrative responsibility. Specifically asked: to expand the powers of the administrative tort jurisdiction to implement the abridged bring the person to administrative responsibility for offenses with a low degree of social harm, give local governments the authority to apply administrative sanctions for violation of the rules, regulations landscaping; introduce specialization judges the most complex cases on administrative offenses.

Key words: administrative responsibilities, proceedings on administrative violations, bodies of administrative tort jurisdiction, foreign experience.

* * *

В статье исследован опыт деятельности органов административно-деликтной юрисдикции в зарубежных государствах, на основании чего сформулированы и обоснованы положения, которые нуждаются в закреплении в отечественных административно-деликтном законодательстве, с целью повышения уровня законности применения мер административной ответственности. В частности предложено: расширить полномочия органов административно-деликтной юрисдикции по осуществлению сокращенной процедуры привлечения лица к административной ответственности за правонарушения с невысокой степенью общественной вредности; наделить органы местного самоуправления полномочиями по применению административных санкций за нарушение норм, правил благоустройства территорий; ввести специализацию судей по рассмотрению наиболее сложных дел об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, органы административно-деликтной юрисдикции, зарубежный опыт.

Актуальность темы. Система органов административно-деликтной юрисдикции стран СНГ и процедура их деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях за отдельными исключениями есть очень похожей поскольку базируется на принципах сложившихся еще во времена Советского Союза и в связи с развитием общественных отношений в этих странах а также в свете повышения требований по защите прав граждан нуждается в усовершенствовании. Такое усовершенствование должно осуществляться взвешенно, постепенно, базироваться на выделении предыдущего положительного опыта практики деятельности таких органов, устранения недостатков такой деятельности, обновления процедурного законодательства. Положительным приобретением на пути к этому может стать изучение зарубежного опыта функционирования и деятельности органов административно-деликтной юрисдикции по привлечению лиц к административной ответственности, и выделение направлений его внедрения в отечественное законодательство, что и определяет цель и задачи исследования данной статьи.



Основное содержание. На основании изученного иностранного, прежде всего европейского опыта функционирования и деятельности органов административно-деликтной юрисдикции о привлечении лиц к административной ответственности, в частности таких стран, как Германия, Италия, Испания, Австрия, Франция, Бельгия, Греция, Чехия, Польша и других государств Европейского Союза а также стран СНГ, в частности России, Беларуси, Казахстана были сформулированы и обоснованы положения, нуждающиеся в закреплении в отечественном административно-деликтном законодательстве. Основные из них будут приведены ниже.

Очевидной есть необходимость расширения полномочий органов административно-деликтной юрисдикции по осуществлению сокращенной процедуры привлечения лица к административной ответственности за правонарушения с невысокой степенью общественной вредности, санкция за совершение которых предусматривает применение предупреждения или штрафа, не превышающего 10% минимальной заработной платы лица и в случае признания ее вины а также уплаты или предоставления согласия на уплату штрафа (по примеру большинства развитых европейских государств). В таком случае протокол об административном правонарушении не составляется, а на месте совершения правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении. Оформление такого постановления следует осуществлять на специальном номерном бланке упрощенной формы, где указывается только резолютивная часть решения органа административно-деликтной юрисдикции и дается разъяснение относительно порядка и реквизитов для уплаты штрафа. В случае несогласия нарушителя с фактом совершения им нарушения или совершения нарушения неустановленным лицом или предусматривающего применение выше неведенного штрафа, органом административно-деликтной юрисдикции осуществляется общая процедура рассмотрения дел, которая предусматривает вызов и заслушивание нарушителя, свидетелей, оценки доказательств, проведения экспертиз и

т. д., что завершается принятием процессуального документа – постановления о наложении штрафа, которое может быть обжаловано в суд.

Необходимым является разработка и внедрение единых стандартных для всех органов административно-деликтной юрисдикции бланков номерных протоколов об административном правонарушении, а информация об их составлении должна ежедневно вноситься в единый реестр совершенных и выявленных административных правонарушений, доступ к которому будут иметь все правоохранительные органы по специальным кодам доступа, по примеру регистрации уголовных производств, которое осуществляется в соответствии с нормами УПК Украины [1]. Ведение такого реестра предусмотрено во всех европейских странах с деликтным производством уголовно-правового характера.

Необходимо определить возможность внедрения в национальное административно-деликтное законодательство положительного опыта Франции, в частности о наделении органов местного самоуправления (сельских голов, мэров, и специально созданных коллегиальных органов на их основе) полномочиями по применению административных санкций за нарушение норм, правил благоустройства территорий и нормальной жизнедеятельности общины, а также предоставление таких полномочий органам профессионального самоуправления (объединением фармацевтов, адвокатов, медицинских работников, директорам частных образовательных учреждений и др.) за нарушение норм, правил благоустройства территорий и нормальной жизнедеятельности общества; и коллегиальным органам – профессиональным объединением граждан за нарушения в сфере нарушения порядка их профессиональной самореализации [2, с. 160]. Это с одной стороны разгрузит суды и другие органы административно-деликтной юрисдикции по рассмотрению данных категории дел, с другой – даст больше рычагов влияния органам местного самоуправления на регулирование, в том числе средствами административного принуждения, муниципальных отношений, а объединениям граждан созданным на основе профессионального

самоуправления позволит защищать свои интересы от посягательства. Принятые этими органами решения могут быть обжалованы во внесудебном порядке в две инстанции: решение органа власти – в вышестоящий орган, решения органа местного самоуправления – в специальной апелляционной коллегии, которая может создаваться на основе этого органа (по примеру Польши) [2, с. 184]. Решение же последних могут быть обжалованы в порядке административного судопроизводства, на примере Украины – в административный суд в порядке, определенном Кодексом административного судопроизводства [3].

Повышению профессиональной составляющей системы органов административно-деликтной юрисдикции будет способствовать внедрение опыта Словении, согласно которому на уровне закона определены образовательные требования к должностным лицам, которые уполномочены на ведение производства и принятия решения по делу [2, с. 189, 190]. Так, в связи с этим и исходя из собственных научных убеждений и практической целесообразности, считаем, что упрощенное производство на месте совершения правонарушения имеют право осуществлять только должностные лица, имеющие базовое юридическое образование, а рассматривать дела в общем порядке и выносить решения по ним лица, которые имеют полное высшее образование. Кроме этого, требуют разработки и утверждения единые квалификационные требования к должностным лицам органов административно-деликтной юрисдикции, уполномоченным рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях.

Изучение положительного опыта практики деятельности института мировых судов в Российской Федерации по рассмотрению дел об административных правонарушениях [4] указывает на возможность введения аналогичного института в Украине и других странах СНГ, например в форме муниципальных (общественных) судов, наделив их полномочиями по рассмотрению большинства дел, которые сегодня подсудны судам общей юрисдикции. Это позволит, во-первых, разгрузить местные (районные) суды данной ка-



теории дел, во-вторых, определить их как альтернативную юрисдикционную инстанцию, которой направляются для рассмотрения дела возбужденные другими органами административно-деликтной юрисдикции, при выборе такой инстанции лицом, которое привлекается к ответственности (по примеру Республики Казахстан) [5], в-третьих, расширить компетенцию судов по рассмотрению сложных дел об административных правонарушениях и прежде всего тех за совершение которых предусмотрено выдворение за пределы страны, административный арест, лишение лицензии или значительные суммы штрафных санкции (по примеру Германии) [6, с. 15].

Основным направлением развития системы органов административно-деликтной юрисдикции является необходимость сосредоточения внесудебной административно-деликтной юрисдикции в руках государственных органов, которые наделены, с одной стороны материальными ресурсами по пресечению правонарушения, доставлению нарушителя для рассмотрения дела, проведения в полном объеме расследования дела, с другой – кадровым потенциалом для осуществления такой деятельности, например, милиции (полиции), что свойственно для Испании, Италии, России. По нашему мнению это может иметь место при рациональной организации работы подразделений полиции, для налаживания которой в этом направлении деятельности необходимо: во-первых, вернуться к практике введения должности инспектора (старшего инспектора) отдела профилактики и административной практики, основными полномочиями которого должны стать подготовка материалов дел об административных правонарушениях и представления их на рассмотрение руководителю горрайлинооргана для принятия решения и представление интересов ответчика (руководителя полиции) в случае пересмотра принятого им решения по делу об административном правонарушении в административном суде, во-вторых, разработать четкие квалификационные характеристики должности такого инспектора, основной из которых должно быть наличие высшего юридического образования и профессиональные зна-

ния в сфере административно-деликтной юрисдикции. Следует предусмотреть возможность выделения такой должности в других органах, которые в соответствии с законодательством наделены значительными административно-юрисдикционными полномочиями по привлечению лиц к административной ответственности, например, в сфере охраны окружающей среды, соблюдения налогового, таможенного, экологического законодательства и т. д. Расширение таких административно-юрисдикционных полномочий других, кроме суда, органов будет вполне оправданным с учетом общеевропейской административно-деликтной практики, согласно которой по 2/3 из всех выявленных в стране правонарушений применения мер административной ответственности осуществляется именно административными органами в основу чего положено их отраслевой и профессиональный уровень, а за судами в подавляющем большинстве стран закреплены полномочия по пересмотру решений таких органов в связи с их обжалованием [7, с. 64].

Необходимым есть ограничение права применения органами административно-деликтной юрисдикции мер, правовая природа которых носит уголовно-процессуальный характер, в частности: административного ареста, изъятие имущества, транспортных средств, применение которых может осуществляться в исключительных случаях по решению суда (свойственно для стран обособленного административно-деликтного права, таких как: Австрия, Нидерланды, Испания, Польша, Чехия, Словакия). Следует заметить, что наличие достаточно широких полномочий субъектов административно-деликтной юрисдикции по осуществлению административного задержания лица свойственно для стран постсоветского пространства в том числе для Украины. В зарубежных странах любое административное задержание лица полицией свойственно уголовному производству (преследованию) и в рамках производства по делам об административных правонарушениях не осуществляется, кроме исключительных случаев, когда сразу невозможно квалифицировать деяние как административное или уголовное правона-

рушение. В таких случаях, например по законодательству США лицо после обнаружения в его действиях правонарушения, за которое законодательством возможно применение наказания связано с любым ограничением свободы доставляется полицией в суд и только суд принимает решение о дальнейшем задержании правонарушителя или его освобождения [8, с. 136]. В Великобритании любое задержание человека и доставки ее в полицейский участок называется арестом. Если он задерживается на срок до 6 часов для составления протокола, выяснения вопросов о месте проживания, национальность и т. д., то это является предварительным арестом. Через 6 часов задержанный должен быть либо освобожден, либо доставлен в суд для решения вопроса о дальнейшем содержании под стражей. В Великобритании полицейский имеет право остановить любое транспортное средство, когда у него есть достаточные основания полагать, что водитель нарушил правила дорожного движения находился в нетрезвом состоянии. За управление транспортным средством в состоянии опьянения граждан арестовывается полицейскими в Канаде и доставляется в суд [9, с. 11]. Во Франции, Италии, Германии института административного ареста также нет, однако достаточно подробно регламентированы основы (нормами уголовного права) ареста, в том числе и предварительного. Таким образом, принудительные полномочия государственных органов в зарубежных странах по применению административного задержания лица, по сравнению с соответствующей компетенцией отечественных государственных органов, несколько сужены, что имеет свое положительное значение и может быть заимствовано в нашем государстве в свете установления партнерских взаимоотношений личности и государства, сужения сферы принудительного вмешательства государства в жизнь человека.

Положительным и нуждающимся внедрения в национальное административно-деликтное законодательство является уход в большинстве европейских стран от принципа четкого распределения полномочий между должностными лицами одного органа относительно составления протокола об



административном правонарушении (процессуальной фиксации его совершения) и рассмотрения дела об административном правонарушении, которое подведомственно данному органу. Невозможно в законе прописать весь перечень должностных лиц более 40 органов административно-деликтной юрисдикции, которые наделены вышеуказанными полномочиями, тем более когда Кодекс постоянно дополняется новыми составами правонарушений, к тому же довольно частым явлением есть постоянное перераспределение полномочий в системе органов исполнительной власти, что вызвано развитием общественных отношений. Ведь процессуальная часть кодексов слишком перегружена нормами по распределению как административно-юрисдикционных полномочий между различными государственными органами так и в пределах одного государственного органа на основании иерархии должностей в его структуре, что затрудняет понимание данных норм не только рядовыми гражданами, которые хотят защитить свои права самостоятельно, так и юристами к которым обращаются последние для получения правовой помощи.

По нашему мнению, такие нормы усложняют процедуру применения административной ответственности, а потому теория административно-деликтного процесса имеет неотложную задачу – изобретение наиболее рациональных критериев определения подведомственности дел об административных правонарушениях, отдельные пути решения которого будут предложены и систематизированы нами ниже. К тому же, как показывает опыт ФРГ отсутствие четкого иерархического построения системы органов административно-деликтной юрисдикции не влияет на результаты административно-деликтной практики, ведь не важно какой орган будет применять меры административной ответственности к лицу, а важно то, чтобы лицо было привлечено к ответственности (понесло наказание) в наиболее простой и оперативный способ, который является выгодным для обеих сторон, то есть для государства, поскольку расходуются маленькие административные ресурсы и для нарушителя, поскольку

он имеет возможность оперативно возместить причиненный обществу ущерб в случае признания такого нарушения, или в противном случае – обжаловать решение органа административно-деликтной юрисдикции в суд [2, с. 146]. Проблема в этом для стран СНГ в целом и для Украины в частности, как нам представляется, заключается, с одной стороны, в низком уровне доверия граждан к органам исполнительной власти в целом и органов, применяющих административные санкции, вызванная низким уровнем их профессионализма (слабым знанием законодательства, беспристрастностью своих действий, склонностью к коррупции, погоне за показателями выявленных нарушений, а не тех нарушений, совершение которых удалось предотвратить, отсутствием практических навыков и др.), с другой – в низком уровне правосознания граждан (осознание того, что совершенное правонарушение является таковым лишь в случае его обнаружения, а латентное противоправное деяние является нормой до тех пор когда оно не будет направлено на нарушение прав самого нарушителя, неспособности признать свою вину и добровольно выполнить взыскания, изобретение незаконных способов уклонения от уплаты штрафа при осознанных винах даже в тех случаях, когда стоимостная оценка этих способов превышает сумму штрафа и др.).

Совершенствованию процедуры установления законности привлечения лица к административной ответственности будет способствовать, по нашему мнению, введение, кроме апелляционного, и кассационного порядка пересмотра дел, подпадающих под юрисдикцию суда, что будет обеспечивать процедуру защиты прав граждан от предвзятого судопроизводства наряду с процедурой рассмотрения дел об уголовных правонарушениях (по примеру стран несистематизированного административно-деликтного законодательства, таких, как Германия, Голландия). Также нормативного закрепления требует процедура пересмотра судами общей юрисдикции постановлений о наложении административных взысканий, принятых субъектами административно-деликтной юрисдикции по примеру таких стран, как Испания

и Италия [2, с. 168, 172]. В Кодексе об административных правонарушениях (далее – Кодекс) необходимо оставить порядок пересмотра дел об административных правонарушениях, согласно которому, решение по делу вынесено субъектом властных полномочий может быть обжаловано в суд, а решение последнего, по примеру Болгарии – в палату по рассмотрению уголовных дел Апелляционного суда, но в порядке определенном Кодексом [10].

Выводы. В заключение следует отметить, что несмотря на высказанные выше предложения по реформированию системы органов административно-деликтной юрисдикции в странах СНГ в целом и в Украине в частности, ее развитие должно осуществляться в направлении приоритетности рассмотрения дел об административных правонарушениях административным органам а не суду, поскольку только при таком подходе ответственность за совершение правонарушений будет считаться административной ответственностью. Повышению эффективности административно-деликтной практики будет способствовать также передача полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях с высокой степенью общественной вредности приближенной к общественной опасности в суд общей юрисдикции, выделив в их системе специализацию судей по рассмотрению такой категории дел; критерием определения подсудности таких дел, кроме этого, должно стать значительный размер штрафа (размер которого необходимо определить законодательно), а также исключительные полномочия по применению административного ареста, изъятию (конфискации) предметов, вещей и лишение специального права предоставленного физическому или юридическому лицу.

Список использованной литературы:

1. Криминальный процессуальный кодекс Украины : Закон Украины от 13.04.2012 № 4651-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/go/4651-17.
2. Административное деликтное законодательство: зарубежный опыт и



предложения реформирования в Украине / Автор-составитель А. А. Банчук. – М. : Книги для бизнеса, 2007. – 912 с.

3. Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 № 2747-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

4. О мировых судьях в Российской Федерации : Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ. Принят гос Думой 11 ноября 1998 года. Одобрен Советом Федерации 2 декабря 1998 года.

5. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-II [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/211955-administrativnyjj-kodeks.html>.

6. Герасимчук Н. М. Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние : автореф. дис. ... канд. юр. наук по специальности 12.00.07. – Львов, 2006. – 21 с.

7. Орехов А. И. Иностранный (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.

8. 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.

9. Заросило В. А. Сравнительный анализ административной деятельности милиции Украины и полиции зарубежных стран (Великобритании, США, Канады и Франции) : дис. ... к. ю. н. / Национальная академия внутренних дел Украины. – М., 2002. – 20 с.

10. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 г. № 8073-X // ВВР УССР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ГАРАНТИЙ ПРАВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ НА ОБРАЩЕНИЕ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

А. МИРОШНИЧЕНКО,
соискатель

кафедры административного права и административной деятельности
Донецкого юридического института МВД Украины

SUMMARY

The article deals with the problems of the administrative approval of legal safeguards to the citizens to law enforcement agencies in Ukraine are analyzed scientific papers and the state of the current legislation in the context of the chosen topic, the proposals on the improvement of laws and regulations. Administrative and legal guarantees of the rights of citizens to direct application to the state authorities, experiencing during their successive formation and the formation of the influence of many ideological, political, social and other factors in the development of society at the moment is an organic combination of the two main forms of management - standard edition and individual acts of governance.

Key words: treatment of citizens, the executive, judicial guarantees, application, complaint, suggestion.

* * *

Статья посвящена проблемам утверждения административно правовых гарантий на обращение граждан в правоохранительные органы в Украине, проанализированы научные труды и состояние действующего законодательства в контексте избранной тематики, разработаны предложения по усовершенствованию нормативно-правовых актов. Административно-правовые гарантии реализации гражданами права направлять обращения в органы государственной власти, испытывая во время своего последовательного формирования и становления влияния многих идеологических, политических, социальных и других факторов развития общества на данный момент представляют собой органическое сочетание двух основных управленческих форм – издание нормативных и индивидуальных актов управления.

Ключевые слова: обращение граждан, исполнительная власть, юридические гарантии, заявление, жалоба, предложение.

Постановка проблемы. Становление и развитие гарантий права обращения граждан в правоохранительные органы, представляет особое внимание в современной административно-правовой как науке так и практике. Речь идет прежде всего об утверждении гуманистических ориентиров для дальнейшего формирования в различных сферах деятельности, научно обоснованной государственной политики, т. е. ценностей, которые должны появляться одновременно как движущие силы и показатели исторического и социального прогресса общества и соответственно-практического значения достижений науки.

Актуальность темы исследования. Современная административно-правовая наука находится в таком состоянии, когда потребность в разработке ее общих мировоззренческих и методологических принципов и категориального аппарата считается не только насущной необходимостью, но и выступает как приоритетное направление ее развития. Воплощение в жизнь общечеловеческих идеалов равенства,

справедливости, ответственности перед человеком напрямую зависит от уровня их обеспечения действенными и научно обоснованными средствами и механизмами.

В этой связи еще в начале XX века известный русский социолог, демократ и идеолог народничества Н. К. Михайловский отмечал: «идеи равенства, свободы, братства народов, всеобщего мира и благополучия – не простая утопия, а такие же незыбле-