



УДК 342.9.03

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОИЗВОДСТВ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Светлана ШОПТЕНКО,

кандидат юридических наук,

доцент, доцент кафедры юридических дисциплин

Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Автор статьи подчеркивает, что административно-юрисдикционная деятельность является одним из ведущих направлений работы правоохранительных органов государства. В статье определен положительный зарубежный опыт реализации производств по делам об административных правонарушениях и пути его внедрения в Украине. Проанализировано содержание и особенности процедуры привлечения к административной ответственности в зарубежных странах. Определены положительные черты производств по делам об административных правонарушениях, реализуемых в других государствах. Обоснованы возможности внедрения положительного зарубежного опыта в исследуемой сфере в Украине.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях, административно-деликтивная деятельность, зарубежный опыт.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF THE REALIZATION OF PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES AND THE POSSIBILITY OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Svetlana SHOPTENKO,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,

Assistant Professor of the Department of Law Disciplines of

Sumy branch of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author of the article emphasizes, that administrative-jurisdictional activity is one of the leading areas of work of law-enforcement bodies of the state. The article defines a positive foreign experience in the implementation of cases on administrative offenses and the ways of its introduction in Ukraine. The content and features of the procedure for attracting administrative responsibility in foreign countries are analyzed. The positive features of the proceedings on cases of administrative offenses committed in other states are determined. The possibilities of introducing positive foreign experience in the investigated sphere in Ukraine are substantiated.

Key words: administrative and jurisdictional activity, proceedings on administrative offenses, administrative and tort activities, international experience.

REZUMAT

Autorul articolului subliniază faptul că activitatea administrativ-jurisdicțională este una din direcțiile principale ale activității organelor de drept ale statului. Articolul definește experiența străină pozitivă în implementarea industriilor în cazurile de încălcări administrative și modalitățile de implementare a acesteia în Ucraina. Sunt analizate conținutul și particularitățile procedurii de aducere a responsabilității administrative în țările străine. Au fost determinate trăsăturile pozitive ale procedurilor în cazurile de încălcări administrative realizate în alte state. Sunt puse bazele posibilităților de introducere a experienței străine pozitive în domeniul cercetării din Ucraina.

Cuvinte-cheie: activitate administrativ-jurisdicțională, proceduri privind infracțiunile administrative, activități administrative-delicte, experiență străină.

Постановка проблемы. Административно-юрисдикционная деятельность является одним из ведущих направлений работы правоохранительных органов, как Украины, так и других государств. Такая их деятельность призвана урегулировать административные споры, возникающие в сфере обеспечения законности и правопорядка. Она должна обеспечивать как можно скорее полное, всестороннее, объективное и законное решение дел об

административных правонарушениях, дисциплинарных дел и жалоб граждан, восстановления правопорядка в стране и нарушенных прав или свобод человека. Административно-юрисдикционная деятельность, как и правоохранительная деятельность вообще, требует постоянного совершенствования в направлении улучшения ее нормативного урегулирования, форм и методов ее реализации, процедур рассмотрения дел и тому подобное. Одним из важных

направлений совершенствования такой деятельности является внедрение положительного зарубежного опыта реализации производств по делам об административных правонарушениях.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованию вопросов административной деятельности правоохранительных органов в Украине и в других государствах уделяли внимание такие ученые, как В. Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, А.М. Бандурка,



В.Т. Белоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, И.П. Голосниченко, В.Л. Грохольский, С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, Т.А. Коломоєц, В.К. Колпаков, С.Ф. Константинов, А.Н. Кулиш, А.Н. Муzychук, В.И. Олєфир, Н.И. Панов, В.П. Петков, Т.А. Проценко, Е.П. Рябченко, В.М. Олуйко, В.А. Саламатов, А.А. Селиванов, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмаки, А.Н. Ярмыш и другие. В то же время вопрос введения зарубежного опыта производства по делам об административных правонарушениях требует дополнительного комплексного исследования.

Целью данной статьи является определение положительного зарубежного опыта реализации производств по делам об административных правонарушениях и путей его введения в Украине. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: проанализировать содержание и особенности процедуры привлечения к административной ответственности в зарубежных странах; определить положительные черты производств по делам об административных правонарушениях, реализуемых в других государствах; обосновать возможности внедрения положительного зарубежного опыта в исследуемой сфере в Украине.

Изложение основного материала. Среди всех административно-юрисдикционных производств наиболее нормативно и организационно урегулированными как в Украине, так и в других государствах, является производство по делам об административных правонарушениях. При этом процедура их рассмотрения и решения в различных государствах имеет свои особенности и специфику. Анализ законодательства европейских государств в исследуемой сфере позволяет определить особенности реализации процедуры рассмотрения и разрешения дела об административном проступке, характерные для западноевропейских стран романо-германской правовой системы, а именно:

– совершение процессуальных действий (задержание лиц, осмотр места совершения противоправных действий, опроса лиц и др.) только при условии наличия юридических и фактических оснований наступления административной ответственности за определенное правонарушение;

– общеобязательное обеспечение прав и свобод граждан (сообщение о причинах задержания, право на сбор доказательств, подачу жалобы на действия органов государственной власти, право на правовую помощь и др.);

– проведение сокращенной процедуры (при условии беспрекословного признания своей вины и согласия на уплату штрафа). В Португальской Республике предусмотрено две, а в Австрийской Республике три разновидности сокращенного производства [3];

– открытость производства по делам об административных правонарушениях начинается с момента фиксации информации о совершении административного правонарушения;

– применение любых мер административного принуждения свидетелем в пользу презумпции виновности лица;

– отсутствие четкого иерархического построения системы органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях;

– существование специальной процедуры защиты прав граждан от неправосудных решений – ходатайство о судебном контроле;

– обжалование в судебном порядке в административный суд или трибунал [1, с. 205].

Из указанных особенностей следует, что производство по делам об административных правонарушениях в Украине мало чем отличается от аналогичных процедур в западноевропейских государствах. Наши правоохранительные органы также начинают производство только при наличии деяния, подпадающего под признаки административного правонарушения, и правовой нормы, предусматривающей ответственность за его совершение. Производство в Украине также происходит открыто с обеспечением защиты прав и свобод граждан. Аналогична и система органов, реализующих исследуемое производство, которая является достаточно разветвленной и взаимно подчиненной. В то же время следует обратить внимание на опыт западноевропейских государств по внедрению сокращенной процедуры рассмотрения дела. Кодекс Украины об административных правонарушениях устанавливает возможность сокращенного производства в нашей стране, но оно

касается только дел о нарушении правил дорожного движения. В то же время вполне оправданным было бы введение ее и для других значительных административных правонарушений, а также при условии беспрекословного признания своей вины и согласия на уплату штрафа. Также довольно интересным европейским опытом является существование специальной процедуры защиты прав граждан от неправосудных решений – ходатайство о судебном контроле, заключающееся в проверке судом законности действий и решений субъектов, реализующих производство по делам об административных правонарушениях.

В Западной Европе превалирует две системы административно-деликтного законодательства: французская и немецкая. Немецкий тип (Швейцария, Австрия, Швеция, Финляндия и др.) административно-деликтной деятельности характеризуется рядом особенностей:

1) высокая степень институциональной дифференциации на уровне федеральных земель, которые выступают как государства с собственной конституционно-учредительной и законодательной властью; органы административной юстиции входят в систему судебной власти и осуществляют исключительно судебную деятельность;

2) концептуальной особенностью является то, что органы административной юрисдикции входят в состав судебной, а это обусловило наличие широких полномочий у судей по административным делам в отношении органов управления (отмена действия административных актов и принятия решений об устранении их последствий);

3) еще одной важной особенностью немецкого типа административного права является дифференциация, проведенная между «связанными» административными актами, решениями по своему усмотрению (дискреционные решения) и свободой собственной оценки при принятии решения [2].

Проанализировав вышеуказанные особенности, можно увидеть, что они отличаются и в большей степени не характерны для Украины. Так, в нашем государстве есть единые на всей территории правовые нормы, регулирующие порядок привлечения лица к



административной ответственности. Кроме того, для немецкого типа административно-деликтной деятельности характерна значимость судов в исследуемой сфере, чего нельзя сказать об Украине, где большинство дел об административных правонарушениях рассматриваются и решаются уполномоченными органами государственной власти или административными комиссиями.

Порядок производства по делам об административных правонарушениях в Германии урегулирован нормами Федеративного Закона ФРГ «Об административных правонарушениях», который содержит соответствующие процессуальные нормы [3]. Из данного нормативно-правового акта можно выделить следующие особенности исследуемой процедуры:

1) предусмотрены сроки давности для производства по делам об административных правонарушениях. Производство по делу об административном правонарушении истекает через три года в случае совершения правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в виде штрафа в размере более 15 тыс. евро, через два года – за совершение правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в виде штрафа в размере от 2500 до 15 тыс. евро, через год – за правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в виде штрафа от 1 тыс. евро до 2500 евро, за шесть месяцев – во всех остальных случаях;

2) юрисдикция по применению штрафов за правонарушения принадлежит административному органу, кроме случаев, когда законом в отдельных случаях такие полномочия переданы прокурору или в суд;

3) решение вопроса о необходимости производства по делу об административном правонарушении относится исключительно к компетенции органа преследования;

4) наложение штрафов за правонарушения оформляется уведомлением о штрафе. При этом не предусмотрено фиксирование факта совершения административного правонарушения с участием лица, привлекаемого к ответственности, подобно протоколу об административном правонарушении в соответствии с Кодексом Украины об административных правонарушениях;

5) процедура обжалования заключается в том, что лицо, в отношении которого применен штраф, может представить возражения в письменной форме или для записи административным органом, выдавшем такое сообщение. Административный орган или соглашается с мнением лица и отменяет сообщение о штрафе, либо через органы прокуратуры направляет дело об административном правонарушении в суд. С этого момента функции органа, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, выполняет прокуратура. Суд, в свою очередь, может решить дело как по результатам проведения заседания по делу, где заслушивается лицо, привлеченное к ответственности, так и без его проведения, если против этого не возражает прокуратура и данное лицо. Решение может быть обжаловано в установленных законом случаях [3, 4, с. 142-143].

Из данных особенностей следует, что немецкое законодательство, регулирующее производство по делам об административных правонарушениях, отличается от украинского. При этом подход Германии к определению сроков давности привлечения к административной ответственности в зависимости от размера штрафа является более целесообразным и обоснованным. Согласно Кодексу Украины об административных правонарушениях такой срок давности зависит от субъекта, который рассматривает дело (субъектом властных полномочий административное взыскание может быть наложено не позднее чем через два месяца со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – не позднее чем через два месяца со дня его обнаружения, а судом (судьей) взыскание может быть наложено не позднее чем через три месяца со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – не позднее чем через три месяца со дня его обнаружения [5]). Кроме того, отдельные сроки давности в национальном законодательстве установлены для коррупционных правонарушений. Такая дифференциация сроков не совсем обоснованна, поскольку в некоторых категориях дел и суды, и должностные лица органов государственной власти имеют право налагать

одинаковые взыскания (например, штраф), а сроки для них установлены разные. Немецкий подход является более удачным и способствует полному, объективному и всестороннему рассмотрению дела, а также обеспечивает неотвратимость наказания для лица.

Также к положительным чертам немецкого законодательства по вопросам административно-юрисдикционной деятельности можно отнести то, что наложение штрафов за правонарушения оформляется сообщением о штрафе, а фиксирование факта совершения административного правонарушения с участием лица, привлекаемого к ответственности, не требуется. В украинском законодательстве такое разрешается только при выявлении правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В то же время уменьшение «бумажной» работы субъектов властных полномочий при выявлении и рассмотрении дел о незначительных административных правонарушениях, за которые предусмотрено максимальное наказание в виде штрафа, позволило бы им больше внимания уделять профилактической или иной правоохранительной работе.

В Австрии производства по делам об административных правонарушениях регулируются Законом об общих положениях административных производств, принятым еще в 1950 году. Данный нормативно-правовой акт содержит минимальный объем норм, регулирующих различные административные процедуры, в том числе процедуру административных «положительных» и юрисдикционных производств, в том числе производств по делам об административных правонарушениях, реализуемых правоохранительными органами. Указанный закон лишь обобщенно трактовал процедуру рассмотрения и разрешения прав. В 1991 году в Австрии, в связи с необходимостью введения административной реформы, вступил в силу ряд новых нормативно-правовых актов, регулирующих процессуальные аспекты государственного управления. Вместе с ними был принят «Вводный закон к административно-процессуальным законам», в котором устанавливались базовые нормы о вступлении в силу, в том числе



законов: об общих положениях административных производств, об административном наказании, об административном принуждении, о вручении документов и тому подобное. Таким образом, данный закон является модельным и регулирует деятельность практически всех ведомств, в том числе и правоохранительных органов [6, с. 374-375]. Выделение в отдельный нормативно-правовой акт норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, является положительным опытом, который целесообразно ввести и в Украине.

В Венгрии производства по делам об административных правонарушениях регламентируются Актом № IV «Об общих нормах административного производства в государстве», который был принят еще 9 июня 1957 и регулирует порядок и последовательность действий органов исполнительной власти, определяются их полномочия, правила принятия решений, права и обязанности сторон административных процедур. Этот акт «Об общих нормах административного производства в государстве» призван способствовать эффективному осуществлению публичного управления путем регулирования административных производств и процедур органов исполнительной власти и местного самоуправления. Предметом регулирования данного нормативного акта в порядке административного производства являются дела, связанные с национальной обороной, зарубежной торговлей, социальным страхованием, нечестной рыночной торговлей, установлением фиксированных цен, финансами, акцизами, а также с юридической защитой собственности промышленных предприятий [7].

Похожие нормативно-правовые акты действуют и в Польше, Словении, Хорватии, Болгарии, Черногории, Македонии и ряде других государств. Они определяют правовые основы рассмотрения и разрешения административных дел, компетенцию субъектов, которые их реализуют, другие требования по реализации исследуемой процедуры.

Французская система (Нидерланды, Италия, Бельгия, Греция и др.) административно-деликтной деятельно-

сти имеет свои особенности, которые заключаются в следующем:

1) наличие такой процессуальной фигуры, как публичный докладчик, который подводит итоги по результатам ходатайств;

2) обжаловать административные акты имеет право не только лицо, в отношении которого вынесено постановление о наложении административного взыскания, но и третьи лица, права которых были нарушены [8, с. 88].

Особенностью исследуемых производств в Великобритании является то, что законодательство в этом государстве не отделяет понятие административный проступок от уголовно наказуемых правонарушений. В связи этим и процедура их рассмотрения регулируется уголовно-процессуальным законодательством и реализуется исключительно судом. Такая позиция не совсем обоснованна, поскольку дела об административных правонарушениях не требуют проведения такого серьезного расследования, как преступления. Кроме того, они могут решаться не только судами, но и профильными органами государственной власти, уполномоченными на то законом.

Выводы. Учитывая зарубежный опыт в сфере реализации производств по делам об административных правонарушениях, можно сделать вывод, что современное украинское законодательство в исследуемой сфере не является совершенным. Оно требует систематизации, внесение ряда изменений и дополнений, а именно:

– необходимо принять законодательный акт, который четко регламентировал бы процедуру рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении;

– целесообразно установить сроки давности привлечения к административной ответственности в зависимости от вида и размера взыскания, применяемого к правонарушителю;

– обоснованным является введение упрощенного производства по делам о незначительных административных правонарушениях, за которые законом предусмотрено наложение взыскания в виде предупреждения или штрафа;

– заслуживает внимания европейский опыт относительно возможности

обращения участников производства в суд с ходатайством о судебном контроле, заключающемся в проверке судом законности принятых должностным лицом решений;

– необходимо пересмотреть систему субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в направлении их уменьшения;

– нужно рассмотреть возможность введения в производствах по делам об административных правонарушениях института примирения участников.

Список использованной литературы:

1. Основы административного судопроизводства и административного права / Учеб. пособие / Под общ. редакцией Р.О. Куйбиди, В.И. Шишкина – К.: Старый свит, 2006. – 427–451 с. (на украин. языке).
2. 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.
3. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_owig/englisch_owig.html#p0009
4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник/За заг. ред. Заслуженого юриста України В.А. Глухвері. – Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. – 264 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс, Закон від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984. – додаток до № 51. – Ст.1122
6. Силайчев М.В. Закон Австрии «Об общих положениях административных производств» / М.В. Силайчев // Актуальные проблемы Российского права. – № 2. – 2009. – 372–377 с.
7. Суховетрук І.І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. канд. юрид. наук 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Ірина Ігорівна Суховетрук. – К., 2017. – 230 с.



8. Дрозд О.Ю. Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності в контексті міжнародного досвіду / О.Ю. Дрозд // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015. – Випуск 2 (8). – 87-90 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ
Шоптенко Светлана Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин Сумского филиала Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
Shoptenko Svetlana Sergeevna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Law Disciplines of Sumy branch of Kharkiv National University of Internal Affairs

stanislav2107@mail.ru