



УДК 342.922:347.132.144

ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Соломия ВАСЫЛИВ,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса
Учебно-научного института права и психологии
Национального университета «Львовская политехника»

АННОТАЦИЯ

В статье проанализировано отечественное административно-деликтное законодательство в части правового регулирования системы органов (должностных лиц), которым подведомственно рассмотрение дел об административных правонарушениях, указаны основные проблемы определения и разграничения полномочий по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, рассмотрен вопрос должностной подведомственности дел об административных правонарушениях. Автором освещены особенности правового регулирования института подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях в европейских государствах, предложены пути решения отдельных проблем правового регулирования системы административно-юрисдикционных органов с учетом опыта зарубежных стран.

Ключевые слова: административные правонарушения, подведомственность дел об административных правонарушениях.

JURISDICTION IN CASES CONCERNING ADMINISTRATIVE OFFENCES: FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL ADJUSTING

Solomia VASYLIV,
Candidate of Law Sciences,
Senior Teacher at the Department of Civil Law and Process
of Educational-Scientific Institute of Law and Psychology
of National University "Lviv Polytechnic"

SUMMARY

The article analyzes the domestic administrative and tort law in the part of the legal regulation of the system of bodies (officials), which is subordinate to the consideration of cases on administrative offenses, and also outlines the main problems of definition and division of powers for review and resolution of cases of administrative offenses, issues of post jurisdiction of cases administrative offenses. The author describes the peculiarities of the legal regulation of the institute of jurisdiction in handling cases of administrative offenses in European states and proposes ways of solving certain problems of legal regulation of the system of administrative and jurisdictional bodies taking into account the experience of foreign countries.

Key words: administrative offenses, jurisdiction of cases on administrative offenses.

Постановка проблемы. Вопрос реформирования административно-деликтного законодательства снова становится актуальным в контексте продолжающейся в Украине реформы правоохранительных органов, внесения изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие порядок рассмотрения дел в порядке уголовного, гражданского, хозяйственного, административного судопроизводства. Остаются без внимания законодателей вопросы рассмотрения дел об административных правонарушениях, хотя научное сообщество, юристы-практики настаивают на концептуальных изменениях административно-деликтного законодательства и приведения его в соответствие со стандартами Европейского Союза и практики Европейского суда по

правам человека. На современном этапе остается актуальным вопрос принятия нового кодифицированного нормативно-правового акта по вопросам рассмотрения дел об административных правонарушениях, ведь уже двадцать лет прошло с момента принятия Концепции административной реформы Украины, но все предложенные сообществом проекты кодексов не получили «законодательного оформления».

Актуальность темы исследования. Анализ проектов Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) свидетельствует об отсутствии единого видения реформы органов административно-деликтной юрисдикции среди научного сообщества, органов власти. Необходимо решение вопро-

сов определения и разграничения подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях и системы субъектов административно-деликтной юрисдикции.

Состояние исследования. Большой вклад в изучение института подведомственности дел об административных правонарушениях и системы субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, внесли такие ученые, как: А. Банчук, И. Голосниченко, А. Иванищук, М. Завальный, В. Коваленко, А. Комзюк, С. Короед, И. Лысенко, М. Лошицкий, Р. Мельник.

Концепции реформирования системы органов административно-деликтной юрисдикции в разное время были предложены в работах



А. Банчука, Е. Демского, А. Комзюка, Д. Лукьянца, Р. Миронюка, А. Остапенко и других.

Целью и задачей статьи является анализ отечественного законодательства об административных правонарушениях и административно-деликтного законодательства европейских государств, основных проблем подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях, определение путей их решения.

Изложение основного материала. Эффективность правоохранительной деятельности зависит не только от нормативной регламентации, но в большей степени от надлежащей организации системы органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. А. Комзюк верно отметил, что определение состава органов и должностных лиц, которым предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, является проблемой не только административного права, но и формирования правового государства в целом [1, с. 624].

Субъектов административно-деликтной юрисдикции следует рассматривать как систему органов, целью которой является решение дел об административных правонарушениях, исходя из существующей правовой практики, установленными в едином нормативном акте (законе) способами, с учетом особенностей административных правонарушений.

В ст. 213 КУоАП законодателем определена система органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях [2]. Особенности этой системы являются множественность и неоднородность органов административно-деликтной юрисдикции, обусловленные необходимостью обеспечения защиты общественных правоотношений от административных проступков на территории государства, в том числе обеспечения защиты от административных проступков в отдельных отраслях государственного управления.

Однако результативность правоохранительной деятельности зависит не только от нормативной регламентации, но и от надлежащей организации системы органов, уполномоченных рассматривать дела об административ-

ных правонарушениях, а разнообразие и множественность административных деликтов обуславливают соответствующее построение системы субъектов административно-деликтной юрисдикции. Сочетание территориальных и отраслевых начал в формировании исследуемой системы является важным, поскольку гарантирует охват юрисдикционной защитой охраняемые с помощью административных взысканий отношения в сфере государственного управления как в пределах всех административно-территориальных единиц, так и в отдельных отраслях.

В соответствии со ст. 245 КУоАП, задачами органов административно-деликтной юрисдикции в производстве по делам об административных правонарушениях являются следующие: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов, укрепления законности [2]. Речь идет о системе административно-деликтных органов, объединенных общими задачами, очерченными законодателем в ст. 245 КУоАП.

Для решения отдельных спорных вопросов системы органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, по нашему мнению, необходимо проанализировать зарубежный опыт правового регулирования этого вопроса.

Административно-деликтное законодательство большинства европейских государств четко регламентирует систему органов и должностных лиц этих органов, уполномоченных рассматривать и решать дела об административных правонарушениях. Например, Законом Республики Словения «О проступках» от 12 декабря 2002 г. определено понятие «орган по проступкам». К упомянутому законом «органам по проступкам» отнесены органы управления и иные государственные органы, являющиеся носителями публичных полномочий и осуществляющие надзор за соблюдением законов и поста-

новлений о проступках, а также органы местного самоуправления, которые по законодательству уполномочены рассматривать дела о проступках [3, с. 478].

Интересен и тот факт, что административно-деликтное законодательство большинства стран Европы закрепляет судебную подведомственность дел об административных правонарушениях. Законодательство об административных проступках большинства государств Восточной Европы содержит нормы о судебной подведомственности дел об административных правонарушениях, что подтверждает эффективность именно судебного рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях. Так, Кодекс Республики Польша «О производстве по делам о проступках» 2001 г. определяет, что рассмотрение и разрешение дел о проступках относится к компетенции окружных судов; окружные суды, среди прочего, рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими срочной службы во время или в связи с исполнением служебных обязанностей в военном учреждении или назначенном месте проживания в нарушение обязанности, вытекающей из военной службы, за рубежом, при использовании или пребывании Вооруженных сил Республики Польша за пределами государства, а также дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими вооруженных сил иностранных государств, проживающими на территории Республики Польша, и членами их гражданского персонала, если они находятся на территории Республики Польша в связи со служебными обязанностями. То есть Кодекс Республики Польша «О производстве по делам о проступках» не только определяет суды как органы административно-деликтной юрисдикции, но и предметно характеризует подсудность дел судам [4].

Так же урегулирован вопрос судебной подведомственности в Деликтно-процессуальном кодексе Эстонской Республики. В нем предусмотрено, что судебными учреждениями, ведущими судопроизводство по делам о проступках, являются уездные, городские и окружные суды, а также Государственный суд.



В Словении, Хорватии существует отдельная система специализированных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Так, уже упоминавшийся Закон Республики Словения «О проступках» определяет систему специализированных «судов по проступкам», состоящую из «судов по проступкам» первой инстанции и Высшего суда по проступкам.

Административно-деликтное законодательство большинства стран Западной Европы связывает вопрос административной ответственности с деятельностью административных органов, которые наделены полномочиями в сфере рассмотрения дел о проступках и привлечения к ответственности именно в административном (внесудебном) порядке. Как отмечает А. Банчук, задача судебных органов заключается в осуществлении правосудия, а в сфере административно-деликтных отношений судебные органы уполномочены исключительно на предоставление разрешения на применение мер процессуального принуждения и пересмотр решений органов публичной администрации о назначении взысканий [5].

Что же касается украинского законодательства об административных правонарушениях, то, бесспорно, ведущей остается роль суда как органа правосудия в сфере рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, поскольку действующее законодательство предусматривает для определенных категорий дел исключительно судебную подведомственность. Однако, проанализировав административно-деликтное законодательство европейских государств, следует указать на необходимость нормативного определения оснований (критериев) отнесения тех или иных дел об административных правонарушениях к подведомственности судебных органов. Подробно этот вопрос освещался в научных публикациях, диссертационных исследованиях, однако нормативного закрепления так и не получил.

Бесспорно, административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления не может быть альтернативой судебной юрисдикции в этой области. Поэтому среди ученых в сфере административного права пре-

обладает точка зрения о необходимости сохранения несудебной подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях, ведь именно такая подведомственность дел органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, их должностным лицам имеет определенные преимущества, к которым следует отнести: экономичность рассмотрения административных деликтов органами, наделенными функциями надзора и контроля в определенных сферах; упрощенный порядок такого рассмотрения [6, с. 134–135].

Больше всего замечаний со стороны практикующих юристов и ученых в области административного права вызывают такие органы административно-деликтной юрисдикции, как административные комиссии. Административные комиссии являются коллегиальными органами, формируются соответствующими органами местного самоуправления в составе председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и членов комиссии, их основной функцией является рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Законодательство об административных правонарушениях европейских государств предусматривает создание коллегиальных органов, которым делегируются полномочия по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях. Например, административно-деликтным законодательством Чешской Республики предусмотрено, что муниципалитеты могут создавать коллегиальные органы – комиссии по проступкам, которые функционируют в составе трех человек с обязательным председательством лица с юридическим образованием или со специальной профессиональной компетентностью для рассмотрения определенных проступков [3, с. 886].

Необходимо реформировать эти органы, а именно нужно нормативно определить в КУоАП не только порядок формирования и подведомственность административных комиссий, но и перечень прав и обязанностей ее членов, порядок рассмотрения жалоб на постановления административных комиссий, правовые последствия ненадлежащего оформления материалов дела и невыполнения требований

по составлению протокола заседания административных комиссий.

Следует признать целесообразным предложение Д. Примаченко и Р. Миронюка по внедрению в административно-деликтное законодательство Украины положений так называемой иерархической (должностной) подведомственности, в частности, заимствования опыта ряда европейских государств в вопросах распределения полномочий по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях между должностными лицами органа государственной власти, которому подведомственно такое дело [7, с. 73]. Опыт правового регулирования вопросов подведомственности дел об административных правонарушениях в национальном административно-деликтном законодательстве свидетельствует о невозможности нормативного закрепления перечня всех должностных лиц органов административно-деликтной юрисдикции, которые уполномочены рассматривать и решать дела об административных правонарушениях, и условий предоставления таких полномочий определенным должностным лицам. Бесспорным является факт, что КУоАП перегружен нормами, которые определяют подведомственность конкретных дел административно-деликтной юрисдикции определенным специализированным органам государственной власти, а также нормами, определяющими разграничения подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях между должностными лицами в пределах того или иного органа. Любое усложнение процесса процедуры привлечения к административной ответственности не будет способствовать обеспечению права граждан на надлежащую защиту нарушенных прав.

Нормативное урегулирование вопроса разграничения подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях в отечественном административно-деликтном законодательстве позволит четко дифференцировать вопросы подведомственности рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях. При этом достаточно определить на законодательном уровне общие правила такого



разграничения. Целесообразно было бы выделить административно-деликтные дела исключительной судебной подведомственности, определить исчерпывающий перечень органов исполнительной власти, являющихся органами административно-деликтной юрисдикции, и дел, им подведомственных; выработать правила определения подведомственности дел должностным лицам органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Так, И. Лыченко предлагает решение вопроса разграничения полномочий по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях путем определения границ должностной подведомственности в соответствующих подзаконных нормативно-правовых актах (положениях, инструкциях), регулирующих вопросы деятельности того или иного структурного подразделения, в котором работает должностное лицо, наделенное полномочиями в сфере решения дел об административных правонарушениях [8, с. 92].

Административно-деликтное законодательство большинства европейских государств содержит общие правила определения и разграничения подведомственности дел об административных правонарушениях. Например, административно-деликтным законодательством Португалии и Болгарии предусмотрена возможность делегирования полномочий руководителями ведомств или органов местного самоуправления другим должностным лицам этих органов [3, с. 439, 682].

Таким образом, к основаниям определения и разграничения подведомственности дел об административных правонарушениях в административно-деликтном законодательстве европейских государств следует отнести компетентность органов (должностных лиц) в определенной области публичных правоотношений, обеспечение полноты и всесторонности рассмотрения дела, возможность принятия превентивных мер к административным проступкам.

Выводы. Анализ и обобщение вышеизложенных положений позволяют выделить основные критерии определения подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях. С целью обеспечения скорости, полноты и всесторонно-

сти рассмотрения дел об административных правонарушениях необходимо не только реформирование системы органов административно-деликтной юрисдикции, но, прежде всего, нормативное закрепление общих правил подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях. Изучение опыта других государств в вопросах правового регулирования института подведомственности административно-деликтных дел позволяет не просто его заимствовать, а усовершенствовать существующий порядок разрешения дел об административных правонарушениях.

Список использованной литературы:

1. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Авер'янова. Київ, 2002. 668 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073–X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
3. Банчук О. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні. Київ : Центр політико-правових реформ, 2007. 912 с.
4. Кодекс Республіки Польща про провадження в справах про правопорушення (*Kodekspostępowania w sprawach o wykroczeniach*) від 24 серпня 2001 р. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/D o w n l o a d ? i d = WDU20011061148&type=3>.
5. Банчук А. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы. URL: <https://yandex.ua/yandsearch?rdrnd=132487&text>.
6. Василів С. Адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. 245 с.
7. Примаченко Д., Миронюк Р. Окремі напрями узагальнення іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деликтної юрисдикції та шляхи його впровадження в Україні. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 69–72.

8. Личенко І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Васылів Соломія Степановна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vasyliv Solomia Stepanovna – Candidate of Law Sciences, Senior Teacher at the Department of Civil Law and Process of Educational-Scientific Institute of Law and Psychology of National University “Lviv Polytechnic”

solomia.vasyliv@ukr.net