

УДК 35.077.2 (477)

*О. Ю. Дрозд***ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ
ПІД ЧАС РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення інтеграція України до Європейського Союзу визнається неодмінною складовою подальшої демократизації нашої країни, формування громадянського суспільства [1, с. 52]. Тому радикальні соціально-економічні перетворення, що відбулися за останнє десятиліття, спричинили як позитивні, так і негативні зміни в сучасному українському суспільстві. Це насамперед стосується відносин щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їхнього життя, здоров'я та власності [2, с. 114].

Формування правової держави, зміцнення законності і правопорядку потребують підвищення ефективності роботи всіх правоохоронних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ. Сьогодні актуальним є пошук та запровадження нових підходів у сфері управління органами внутрішніх справ, побудови їх якісно нової моделі відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою. Важливе теоретичне та практичне значення на цьому шляху має досвід правоохоронних органів інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами [3, с. 3].

Нині Україна перебуває на складному та суперечливому шляху європейської інтеграції. В умовах становлення нашої країни як демократичної та правової держави необхідність глибокого дослідження проблеми виконання Україною прийнятих на себе зобов'язань щодо зміцнення законності в усіх сферах суспільного життя є досить актуальним.

Постановка проблеми. Проблема дотримання законності завжди була актуальним питанням для Української держави. Зміцнення законності є необхідною умовою подальшого перетворення нашого суспільства. Дотримання норм права має тут вирішальне значення. Право завжди виступає виразником волі пануючих у суспільстві верств. Найсуттєвішим критеріа-

льним принципом в оцінці права є те, що воно повинно забезпечувати найбільш доцільні форми та методи впливу на суспільні відносини.

Проведення активного курсу на євроінтеграцію включає здійснення демократичних реформ, зокрема адміністративна реформи та реформи правоохоронних органів. Система органів державного апарату України виконує важливі завдання, що зумовлює забезпечення належної їх організації та діяльності, у тому числі й на місцевому рівні. До таких належать органи внутрішніх справ. Проте органи внутрішніх справ сьогодні не спроможні вирішити проблеми впровадження нових принципів публічної служби, що пояснюється надмірною централізацією [4, с. 137].

Ці та інші обставини зумовлюють необхідність винайдення шляхів реформування системи органів внутрішніх справ. На сучасному етапі реформування адміністративно-деліктного законодавства та правозастосовної практики це можливо з урахуванням дослідження іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності та виокремлення напрямів його впровадження у вітчизняне законодавство [5, с.70]. Зазначені обставини обумовлюють актуальність обраної теми.

Стан дослідження. У науковій літературі питанням, пов'язаним із реформуванням адміністративно-деліктного законодавства України та використання європейського досвіду під час здійснення таких реформ, було приділено багато уваги. Дослідженням цієї проблематики займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: В. Авер'янов, С. Алексєєв, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Доненко, Г. Забарний, Р. Калюжний, С. Ківалов, Л. Коваль, Т. Коломощ, В. Колпаков, І. Коліушко, А. Комзюк, Є. Кубко, Є. Курінний, Д. Лук'янець, М. Мельник, Н. Нижник, Ю. Тихомиров, М. Тищенко, В. Петков, М. Хавронюк, Н. Хорошак, В. Шкарупа та багатьох інших, які стали фундаментальною базою для подальшого дослідження питань, що розглядаються.

Однак, на жаль, питанням використання сучасного європейського досвіду під час реформування адміністративно-деліктного законодавства України окремих досліджень присвячено не було.

Мета цієї наукової роботи – вивчити можливість використання досвіду європейських держав щодо реформування адміністративно-деліктного законодавства України, а також висвітлення окремих теоретичних, практичних проблем та пошук імовірних шляхів щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Реформування адміністративно-процесуального законодавства, докорінний перегляд основних постулатів вітчизняної адміністративно-правової доктрини взагалі та стосовно адміністративного процесу зокрема обумовлюють потребу ґрунтовного аналізу всіх проблемних питань, які накопичилися в доктрині протягом тривалого часу, знайшли свій прояв у нормотворчій, правозастосовній діяльності та їх результатах, і які важливо вирішити для, щоб усунути їх існування в майбутньому. Звертаючи увагу на той факт, що саме в сучасних умовах відбувається докорінне переосмислення доктринальних правових поло-

жень стосовно адміністративного процесу (як щодо його розуміння, змістовного наповнення, правових засад існування тощо), які в подальшому будуть слугувати базисом для новітнього законодавства, насамперед кодифікованих актів, ґрунтовному науковому аналізу понять в адміністративному процесі слід приділяти достатньо уваги, у тому числі й передумовам їх існування, що сприятиме виробленню певних рекомендацій щодо можливого вдосконалення їх застосування в майбутньому задля забезпечення ефективності адміністративно-процесуальної діяльності [6, с. 130].

З моменту першої кодифікації адміністративно-деліктного законодавства в українському суспільстві відбулися суттєві зміни, які вимагають проведення значного обсягу законодавчих робіт, спрямованих на упорядкування правових норм адміністративно-деліктного законодавства, що не відповідають реаліям і вимогам сьогодення. І. Федоров справедливо зазначає: «Адміністративне право, адміністративне законодавство і зокрема їх деліктна складова, будучи одним з основних засобів проведення адміністративної реформи, сама потребує реформування, оскільки за своїм змістом не відповідає вимогам становлення та розвитку демократичної, правової, соціальної держави. Навіть не зважаючи на численні зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП), не узгоджується з новою концепцією інституту адміністративної відповідальності, а інші численні чинні нормативно-правові акти – складові адміністративно-деліктного законодавства, переважно фрагментарно визначають засади адміністративної відповідальності. Такий стан справ істотно ускладнює нормотворчу і правозастосовчу діяльність у відповідній сфері відносин, створює численні проблеми у діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, негативно впливає на ступінь захищеності прав, свобод осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, обумовлює потребу проведення чергового етапу кодифікації вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, розробки та прийняття нового кодифікованого акту» [7, с. 5; 8, с.75].

Слід відзначити, що на шляху до корінної реформи адміністративно-деліктного права є декілька ключових проблем, від варіантів вирішення яких залежить майбутній зміст цієї галузі. Серед них слід назвати такі:

- 1) застарілість адміністративно-деліктної термінології;
- 2) еkleктичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства;
- 3) еkleктичність змісту адміністративно-деліктної процедури;
- 4) розпорошеність та несистемність адміністративно-деліктного законодавства [9].

Таким чином, запровадження європейського досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема, таких країн, як Німеччина, Італія, Іспанія, Австрія, Франція, Бельгія, Греція, Чехія, Польща та інших держав Європейського Союзу допоможе сформулювати певні положення, які потребують закріплення в українському адміністративно-деліктному законодавстві.

Отже, потребує впровадження в національне адміністративно-деліктне законодавство позитивний досвід Франції щодо наділення органів місцевого самоврядування (сільських голів, мерів, та спеціально створених колегіальних органів на їх основі) повноваженнями застосування адміністративних санкцій за порушення норм, правил благоустрою територій та нормальної життєдіяльності громади, а також надання таких повноважень органам професійного самоврядування (об'єднанням фармацевтів, адвокатів, медичних працівників, директорам приватних освітніх закладів тощо) за порушення норм, правил благоустрою територій та нормальної життєдіяльності громади; колегіальним органам – професійним об'єднанням громадян за порушення у сфері порушення порядку їх професійної самореалізації [10, с. 160]. Це, з одного боку, розвантажить суди та інші органи адміністративно-деліктної юрисдикції, а з іншого – надасть більше важелів впливу органам місцевого самоврядування на регулювання, у тому числі засобами адміністративного примусу, муніципальних відносин, а об'єднанням громадян, створеним на основі професійного самоврядування, дасть можливість захищати свої інтереси від посягання.

Прийняті цими органами рішення можуть бути оскаржені в позасудовому порядку у дві інстанції: рішення органу влади – до вищого за ієрархією органу; рішення органу місцевого самоврядування – до спеціальної апеляційної колегії, яка створюється на основі цього органу. Рішення ж останніх може бути оскаржено до адміністративного суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України [11] (за прикладом Польщі) [10, с. 184].

Підвищенню професійної складової системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в Україні сприятиме запровадження досвіду Словенії, відповідно до якого на рівні закону визначено освітні вимоги до посадових осіб, що уповноважені на ведення провадження та прийняття відповідних рішень [10, с. 189–190]. Так, з огляду на це, а також виходячи з власних наукових переконань і практичної доцільності, вважаємо, що спрощене провадження на місці вчинення правопорушення мають право здійснювати лише посадовці, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «бакалавр»; розглядати справу в загальному провадженні та виносити рішення щодо них – особи, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «спеціаліст», «магістр». Крім того, потребують вироблення та затвердження єдині кваліфікаційні вимоги до посадових осіб органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які уповноважені розглядати та вирішувати провадження про адміністративні правопорушення.

Основним напрямом розвитку системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції є необхідність зосередження позасудової адміністративно-деліктної юрисдикції в руках державних органів, які наділені, з одного боку, матеріальними ресурсами щодо припинення правопорушення, доставляння порушника для розгляду провадження, проведення в повному обсязі розслідування провадження, а з іншого – кадровим потенціалом для здійснення такої діяльності, наприклад, міліції (поліції), що властиво для Іспанії, Італії.

На нашу думку, це ймовірно за раціональної організації роботи підрозділів міліції, для налагодження якої щодо цього напрямку діяльності необхідно, по-перше, повернутися до практики запровадження посади інспектора (старшого інспектора) відділу профілактики та адміністративної практики, основними повноваженнями якого мають стати підготовка матеріалів проваджень про адміністративні правопорушення та подання їх на розгляд керівнику міськрайліноргану для прийняття рішення та представлення інтересів відповідача в разі перегляду рішень керівника в провадженні про адміністративне правопорушення в адміністративному суді; по-друге, розробити чіткі кваліфікаційні характеристики посади такого інспектора, основною з яких має бути наявність вищої юридичної освіти та фахові знання у сфері адміністративно-деліктної юрисдикції. Слід передбачити можливість виділення такої посади в інших органах, які відповідно до законодавства наділені значними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, наприклад, у сфері надкористування, охорони навколишнього середовища, дотримання податкового, митного, екологічного законодавства тощо.

Потребує обмеження права застосування органами адміністративно-деліктної юрисдикції заходів забезпечення в провадженнях про адміністративні правопорушення, правова природа яких має кримінально-процесуальний характер, а саме: адміністративного арешту, вилучення майна, транспортних засобів, застосування яких може здійснюватись у виняткових випадках за рішенням суду (властиво для країн відокремленого адміністративно-деліктного права, таких як Австрія, Нідерланди, Іспанія, Польща, Чехія, Словаччина).

Так, звісно, на нашу думку, таке бачення ситуації правильне. Ще однією групою «адміністративних правопорушень», які впливають із договірних або позадоговірних відносин (наприклад, пошкодження різних видів чужого майна, порушення умов договору тощо), повинна бути передана до сфери цивільного права. Існування до цього часу таких видів протиправних діянь у сфері адміністративно-деліктного права є ще пережитком проявів тотального одержавлення суспільного життя, які були притаманні радянській дійсності. Надалі в адміністративно-деліктній сфері мають залишатися тільки ті проступки, які завдають суспільної шкоди в певній сфері державного управління.

Позитивним та таким, що потребує впровадження в національне адміністративно-деліктне законодавство, є відхід у більшості європейських країн від принципу чіткого розподілу повноважень між посадовими особами одного органу щодо складення протоколу про адміністративне правопорушення (процесуальної фіксації його вчинення) та розгляду провадження про адміністративне правопорушення, яке підвідомче цьому органу. Неможливо в законі прописати весь перелік посадових осіб більше як 40 органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які наділені зазначеними повноваженнями, тим більше, коли КУпАП постійно доповнюється новими складами правопорушень, крім того, досить частим явищем як для нашої,

так і для інших країн є постійний перерозподіл повноважень у системі органів виконавчої влади, викликаний розвитком суспільних відносин. Адже процесуальна частина КУпАП занадто перевантажена нормами щодо розподілу як адміністративно-юрисдикційних повноважень між різними державними органами, так і в межах одного державного органу з огляду на ієрархію посад у його структурі, що ускладнює розуміння цих норм не тільки пересічними громадянами, які прагнуть захистити свої права самостійно, але й правниками, до яких звертаються останні для отримання правової допомоги.

На нашу думку, такі норми ускладнюють процедуру застосування адміністративної відповідальності, тому теорія адміністративно-деліктного процесу має нагальне завдання – винайдення найраціональніших критеріїв визначення підвідомчості провадження про адміністративні правопорушення, окрім шляхи вирішення якого ми запропонуємо та систематизуємо нижче.

Крім того, як свідчить досвід ФРН, відсутність чіткої ієрархічної побудови системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції не впливає на результати адміністративно-деліктної практики, адже не важливо, який орган застосовуватиме заходи адміністративної відповідальності до особи, а важливо те, щоб особа була притягнута до відповідальності (понесла покарання) у найбільш простий та оперативний спосіб, вигідний для обох сторін, тобто для держави, оскільки витрачаються найменші адміністративні ресурси для порушника, оскільки він має змогу оперативно відшкодувати завдану суспільству шкоду в разі визнання такого порушення, або в іншому випадку – оскаржити рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції до суду [10, с. 146].

У підсумку хотілося погодитись із думкою Д. Приймаченка, Р.В. Миронюка, що, незважаючи на висловлені вище пропозиції щодо реформування системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в Україні, її розвиток повинен здійснюватись у напрямі віддання пріоритетності розгляду провадження про адміністративні правопорушення адміністративним органам, а не суду, оскільки лише за такого підходу відповідальність за вчинення правопорушень вважатиметься адміністративною відповідальністю. Підвищенню ефективності адміністративно-деліктної практики сприятиме також передача повноважень щодо розгляду проваджень про адміністративні правопорушення з високим ступенем суспільної шкідливості, наближеним до суспільної небезпечності до суду загальної юрисдикції, виділивши в їх системі спеціалізацію суддів із розгляду такої категорії проваджень; критерієм підсудності таких проваджень, крім цього, має стати значний розмір штрафу (розмір якого необхідно визначити законодавчо), а також виняткові повноваження щодо застосування адміністративного арешту, вилучення (конфіскації) предметів, речей та позбавлення спеціального права, наданого фізичній або юридичній особі [5, с. 74].

Висновки. Таке вирішення означених проблем дозволить належним чином реформувати адміністративно-деліктне право відповідно до сучасних

досягнень загальної частини адміністративно-правової науки, адміністративно-процесуального права, вимог Ради Європи та зарубіжного досвіду.

Розуміємо, що викладені міркування не позбавлені зауважень або ж потребують більш детального осмислення, у зв'язку із чим сподіваємося на широке їх обговорення між практиками, науковцями та іншими фахівцями цієї теми дослідження.

Література

1. Маркевич-Булавка І.Р. Окремі питання забезпечення прав людини в Україні, як європейської держави: суть та перспективи / І.Р. Маркевич-Булавка // Публічне адміністрування в органах внутрішніх справ : матеріали круглого столу : зб. наук. праць (Київ, 14 травня 2014 р.). – К. : Національна академія внутрішніх справ, 2014. – С. 114–115.
2. Медведев Ю.Л. Наближення права України до права Європейського союзу: понятійно-категоріальний апарат та способи узгодження / Ю.Л. Медведев // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2014. – № 1. – С. 52–59.
3. Навчально-методичний комплекс із навчальної дисципліни «Організація діяльності поліції (міліції) зарубіжних країн» / уклад. І.О. Луговий. – К., 2013. – 20 с.
4. Дрозд О.Ю. Публічне адміністрування в органах внутрішніх справ / О.Ю. Дрозд // Публічне адміністрування в органах внутрішніх справ : матеріали круглого столу : зб. наук. праць (Київ, 14 травня 2014 р.). – К. : Національна академія внутрішніх справ, 2014. – С. 137–141.
5. Приймаченко Д.В. Окремі напрями узагальнення іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції та шляхи його впровадження в Україні / Д.В. Приймаченко, Р.В. Миронюк // Право і суспільство. – 2013. – № 5 – С. 69–75.
6. Біленко В.А. Оціночні поняття в адміністративному процесі: передумови розмаїття форм існування та розширення сфери застосування / В.А. Біленко // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 130–134.
7. Федоров І.О. Кодифікація адміністративного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.О. Федоров. – Запоріжжя, 2006. – 186 с.
8. Логачов І.В. Деякі аспекти кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України / І.В. Логачов // Право і безпека. – 2013. – № 1(48). – С. 74–78.
9. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні: проблеми та варіанти їх вирішення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvne-deliktne-pravo/1029-reform-of-administrative-responsibility-in-ukraine-problems-and-ways-to-solve-them-ua.html>.
10. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

А н о т а ц і я

Дрозд О. Ю. Використання сучасного Європейського досвіду під час реформування адміністративно-деліктного законодавства України. – Стаття.

У статті здійснено огляд та аналіз, що торкається проблем реформування адміністративно-деліктного законодавства України як європейської держави та використання сучасного європейського досвіду. Також розглянуто проблеми, що впливають на реформування адміністративно-деліктного законодавства України, досліджено окремі напрями та перспективи його вдосконалення.

Ключові слова: реформа, адміністративно-деліктне законодавство, адміністративна відповідальність, європейський досвід.

А н н о т а ц и я

Дрозд А. Ю. Использование современного Европейского опыта при реформировании административно-деликтного законодательства Украины. – Статья.

В статье сделан обзор и анализ, касающийся проблем реформирования административно-деликтного законодательства Украины как европейского государства и использования современного европейского опыта. Также рассмотрены проблемы, влияющие на реформирование административно-деликтного законодательства Украины, исследованы отдельные направления и перспективы его совершенствования.

Ключевые слова: реформа, административно-деликтное законодательство, административная ответственность, европейский опыт.

S u m m a r y

Drozdz O. Y. Use of modern European experience in reforming administrative and tort legislation of Ukraine. – Article.

This article provides an overview and analysis of problems affecting the reforming of administrative and tort legislation of Ukraine as a European state and the use of modern European experience. Also the problems affecting the reforming of administrative and tort legislation of Ukraine are examined with specific directions and prospects for its improvement.

Key words: reform, administrative and tort legislation, administrative responsibility, the European experience.