

# Досвід розгляду справ

## про адміністративні правопорушення країн СНД



### Л. І. Живицька

здобувач кафедри адміністративного права  
Міжрегіональної академії управління персоналом

*Досліджено найважливіші моменти при реформуванні адміністративного права країн СНД. Відмічено головні проблеми нормативно-правового регулювання питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення в Україні.*

**Ключові слова:** адміністративні правопорушення, підвідомчість, адміністративна процедура, нормативно-правове забезпечення, суб'єкти адміністративної юрисдикції.

*Исследованы важнейшие моменты при формировании административного права стран СНГ. Отмечены главные проблемы нормативно-правового регулирования вопросов подведомственности дел об административных правонарушениях в Украине.*

**Ключевые слова:** административные правонарушения, подведомственность, административная процедура, нормативно-правовое обеспечение, субъекты административной юрисдикции.

*Investigated the most important moments in the reform of the administrative law of CIS countries. Pointed out the main problems of legal regulation of issues of jurisdiction of administrative cases in Ukraine.*

**Keywords:** administrative offenses, jurisdiction, administrative procedure, regulatory support, the subjects of administrative jurisdiction.

**З**авдання побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави вимагає якнайшвидшого реформування правової системи, запровадження надійних гарантій дотримання прав і свобод громадян, закріплених Конституцією України.

Метою статті є дослідження найважливіших моментів при реформуванні адміністративного права країн СНД, а також виділення головних проблем нормативно-правового регулювання питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення в Україні.

Утворення нових незалежних держав після розпаду Радянського Союзу послужило поштовхом до реформування їх законодавчої бази. В першу чергу, реформи торкнулися цивільного та економічного права, тоді як реформа адміністративного права дещо запізнювалася. При цьому функціонуюча адміністративна діяльність завжди розцінювалася як важливий економічний фактор, і адміністративні органи та відомства були поступово переорієнтовані на нові умови господарювання, проте адміністративне право залишалося без змін.

Незважаючи на те, що Україна стала незалежною більше 20 років тому, її законодавство і досі містить значну частину застарілих норм.

Велика частина нормативно-правової бази, прийнята в радянську епоху, діє і зараз. Однак вона не здатна врегулювати весь масив суспільних відносин.

Неясності і труднощі розуміння предмета адміністративного права не усунуто досі. Це викликано тим, що нормативною базою для адміністративного права республік були в Радянському Союзі кодекси про адміністративні правопорушення. Вони постійно доповнювалися і забезпечувалися загальними принципами та процесуальними приписами, створюючи враження, що є відправною точкою і фундаментом особливого адміністративного права.

Чинне законодавство про адміністративні правопорушення досить велике за обсягом, але дуже нестабільне. Правопорушення і адміністративна відповідальність за їх вчинення визначені низкою нормативно-правових актів, серед яких центральне місце посідає кодифікований законодавчий акт – Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), прийнятий у 1984 р. Така довга чинність його застарілих норм викликає потребу реформування цілого комплексу правовідносин у адміністративному праві.

Сьогодні в Україні актуальним є проведення реформи адміністративного права як права державного управління, владного впливу держави та її органів на різні суспільні процеси.

Питаннями підвідомчості справ про адміністративні правопорушення займається велика кількість наукових діячів. Серед них: Д. Н. Бахрах, Л. А. Попов, М. Ю. Волкова, Р. В. Енгібарян, А. Б. Найманбаев і т. д. Але актуальним є проведення порівняльного аналізу законодавства вищевказаних країн.

Так, В. Б. Авер'янов вважає, що підвідомчість органів виконавчої влади – це найбільш загальне визначення всіх можливих станів управлінських відносин, які існують між органами виконавчої влади [1, с. 262-265].

Так, на думку Л. А. Попова, підвідомчість справ про адміністративні правопорушення є розподілом (закріпленням) всіх справ про адміністративні правопорушення між органами адміністративної юрисдикції, які уповноважені розглядати справи, віднесені законом до їхньої компетенції, і накладати на фізичних та юридичних осіб адміністративні стягнення [2, с. 84].

М. Ю. Волкова вважає, що підвідомчість, встановлювана Кодексом про адміністративні правопорушення Російської Федерації (далі – Кодекс РФоАП) і законодавчими актами суб'єктів РФ, є розподілом всіх справ про адміністративні правопорушення між органами адміністративної юрисдикції,

які уповноважені розглядати справи, віднесені законом до їхньої компетенції, і призначати фізичним та юридичним особам адміністративні покарання [3, с. 233].

Слід зазначити, що українське законодавство використовує таке поняття, як «підвідомчість», прямо називаючи гл. 17 КУпАП і укладаючи в ній всі органи, яким надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Згідно зі статтею 213 КУпАП в Україні справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

- 1) адміністративними комісіями;
- 2) виконавчими комітетами селищних, сільських рад;
- 3) районними, районними у місті, міськими чи районними судами (суддями), місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України;

4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на це законодавчими актами України [4].

У Грузії, яка входила до складу країн СНД, для розгляду адміністративних спорів були створені спеціалізовані колегії при звичайних судах. В Естонії існує як закон про адміністративні процедури, так і закон про адміністративне судочинство. Для першої інстанції були введені адміністративні суди, починаючи з другої інстанції, адміністративні спори розглядаються спеціалізованими колегіальними органами загальних судів [5].

У Росії рішенням публічно-правових спорів займаються як економічні, так і звичайні цивільні суди, залежно від того, йде мова про юридичних, чи фізичних осіб. Таким чином, відповідні судові положення містять розділи, присвячені публічно-правовим спорам. Для порівняння: приписи кодексу про адміністративні правопорушення стосуються виключно санкціонування адміністративних правопорушень [6].

Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення є закріпленням у Кодексі Російської Федерації про адміністративні правопорушення (глава 23), інших законодавчих актах Російської Федерації і суб'єктів Російської Федерації компетенції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення між органами і посадовими особами, уповноваженими розглядати такі справи [7].

При цьому необхідно відзначити, що в даному Кодексі органи та посадові особи за характером своїх повноважень, що стосуються адміністративних правопорушень, поділяються на дві групи. Органи і посадові особи, які входять у першу групу, повноважні розглядати справи про адміністративні правопорушення. Органи і посадові особи, віднесені до другої групи, має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, тобто вони фактично повноважні порушувати провадження у справах про адміністративні правопорушення [8, с. 93].

Значна кількість адміністративних правопорушень розглядається суддями судів загальної юрисдикції. Суддями розглядаються найбільш серйозні і складні справи про адміністративні правопорушення, що тягнуть можливість застосування, зокрема, таких серйозних адміністративних покарань, як адміністративного видворення, адміністративного арешту, дискваліфікації та ін.

У провадженні у справах про адміністративні порушення бере участь величезна кількість різних органів, їх представників, які наділені владними повноваженнями і вправі вчиняти дії, що визначають рух справ. Таке становище пояснюється різноманітністю і специфікою численних галузей адміністративної діяльності та існуючих в них відносин, створенням умов для оперативного й ощадливого виробництва, оскільки найчастіше його ведуть органи, посадові особи, які систематично здійснюють нагляд за дотриманням відповідних правил.

Підвідомчість – невід’ємна частина компетенції. У той же час підвідомчість – це визначений, регульований правом зв’язок двох сторін правовідносин: тієї, яка відає, вирішує, і тієї, яка підвідомча, залежна. Відати справами – значить вирішувати питання щодо певних індивідуальних і колективних суб’єктів права [9, с. 42].

У провадженні у справах про адміністративні порушення дуже часто одні органи (посадові особи) вправі розслідувати справи, інші – розглядати їх і приймати постанови, треті – розглядати скарги на постанови. Ця «естафета лідируючих суб’єктів» характерна для всіх юрисдикційних процесів [10, с. 71].

У Казахстані в 2000 р. був прийнятий короткий, що складається з 25 статей, Закон «Про адміністративні процедури» [11], який, здається, ще не грає поки великої ролі. У 2003-2004 роках для першої інстанції були введені спеціалізовані адміністративні суди, однак відповідно до сьогоденного розподілу судових компетенцій ці суди займаються головним чином адміністративними правопорушеннями і санкціями КпАП. Публічно-правові спори, що стосуються правомірності втручання державних органів у індивідуальні основні права людини з процесуально-правової точки зору, регулюються, як і в Росії, спеціальними приписами цивільного процесуального кодексу.

Киргизька Республіка прийняла в грудні 2003 р. закон про адміністративні процедури [12], що перевершує за своїм обсягом (63 статті) однойменний закон Республіки Казахстан. Область застосування цього закону обмежується визнанням, реєстрацією або позбавленням індивідуальних правомочностей (ст. 2). Дія закону не поширюється на всі справи, регульовані кодексом про адміністративні правопорушення, питання державної служби та прийняття нормативних актів, а також на управління фінансами й податками. Киргизький закон про адміністративні процедури діє, таким чином, не для всієї публічно-правової

адміністративної діяльності органів державної влади в цілому, а тільки для її певних областей і для певних видів адміністративних рішень. Отже, будівельне право, поліцейське право, норми, що регулюють наведення громадського порядку, дорожній рух, охорону навколишнього середовища, заняття промислом, господарсько-адміністративне право, соціальне право, шкільне право – усі ці області адміністративної діяльності тільки тоді підпадають під дію даного закону, коли йдеться про цілеспрямоване надання або припинення індивідуальних правомочностей.

У відношенні нового закону про адміністративні процедури Республіки Киргизстан слід підкреслити, що дієвий правовий захист в інтересах громадянина вимагає визнання не тільки тих прав, які детально розписані в законах і надаються громадянину (або віднімаються) державою, а також прав, визнаних конституцією.

Отже, можна відзначити, що новий адміністративний закон Киргизької Республіки, безсумнівно, веде до посилення правової позиції громадян, які домагаються для себе отримання або підтвердження певних, передбачених законом правомочностей. Але зважаючи на вузькі галузі застосування цього закону, існує небезпека, що він призведе до заперечення процесуальних прав тих громадян, які не подали заяву про надання їм будь-які правомочності в сенсі даного закону, незважаючи на те, що рішення адміністративного органу втрутилося в їхні індивідуальні права. До того ж виникає питання, чи зручні приписи закону на практиці?

Законодавець Республіки Білорусь, у свою чергу, ставить акцент на тому, що розглянути справу – це вникнути в суть, вивчити, розібратись, обговорити його з метою прийняття правильного і відповідно до закону рішення [14, с. 45].

Розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснюється спеціально

уповноваженими численними державними органами. Таке становище пояснюється рядом обставин. По-перше, різноманітністю і специфікою справ про адміністративні правопорушення. Адже чимало адміністративних правопорушень має галузевий характер. Для кваліфікованого розгляду таких справ необхідно володіти не тільки юридичними знаннями, але і спеціальними – бути компетентним у відповідній галузі. По-друге, наявність великої кількості таких органів сприяє оперативному та економному адміністративному процесу.

Найважливішим напрямом правової реформи в Республіці Білорусь є створення ефективного механізму адміністративно-юрисдикційного виробництва, забезпечення невідворотності покарання правопорушників та гарантії дотримання прав і законних інтересів учасників процесу.

Перший крок у цьому напрямку був зроблений з введенням в дію з 1 березня 2007 р. Процесуального виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення [15], який встановив нові процесуальні правила ведення адміністративного процесу.

Слід також зазначити, що білоруське законодавство пішло шляхом створення окремого нормативно-правового акта, який і врегулював питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.

В Україні також актуальним є питання правового регулювання справ про адміністративні правопорушення. З метою закріплення і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту пропонується провести розробку Процесуального виконавчого кодексу України про адміністративні правопорушення. Завданнями цього нормативно-правового акта є встановлення правової процедури здійснення адміністративного процесу, регулювання виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, забезпечення прав

і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, яким адміністративним правопорушенням заподіяно шкоду життю чи здоров'ю або майнову чи моральну шкоду, а також захист прав, свобод і законних інтересів осіб, підданих адміністративному стягненню.

Сьогодні важливо забезпечити єдину концепцію нового адміністративного процесу, системний взаємозв'язок кожного з елементів якого є найважливішою передумовою ефективності державного управління.

Проаналізувавши досвід розгляду справ про адміністративні правопорушення країн СНД, наголосимо, що законодавство вищезазначених країн побудоване на базі законодавства СРСР і містить велику кількість недіючих на практиці та неефективних правових норм.

Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, це органи адміністративної юрисдикції, до компетенції яких входять розгляд і вирішення справи про адміністративні правопорушення та призначення правопорушників адміністративних покарань.

У зв'язку з різноманітністю органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, пояснюється і величезна кількість адміністративних проступків, що посягають на різні сфери суспільних відносин.

Множинність суб'єктів, які наділені адміністративною юрисдикцією, обумовлена можливістю інстанційного оскарження дій та рішень органів і посадових осіб, що ущемляють права громадян. Інакше кажучи, будь-який вищий відносно них орган повинен розглянути таке звернення та прийняти по ньому відповідне рішення. Але особливості правопорушень, скоєних у різних галузях управління, обумовлюють наявність значної кількості органів (посадових осіб), уповноважених розглядати і вирішувати справи по суті. У переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення покладено законодавцем

на органи, основним завданням яких, поряд з виконанням юрисдикційних, є здійснення управління в різних галузях.

В Україні ще немає окремого нормативно-правового акта, який би зміг розв'язати проблеми, які накопичилися за роки боротьби за незалежність, і ефективно врегулювати громадські відносини.

Також не менш важливою передумовою ефективного судового контролю є реформа правових основ адміністративної діяльності в Україні. Наприклад, реформа адміністративного права на Кавказі почалася з радикального оновлення загальних адмініст-

ративних законів. Законодавство України потребує кардинальних змін, шляхом укладання нових нормативно-правових актів, а не постійними доповненнями та переглядами. Потрібно створити кодифікований акт, який би чітко визначив не лише поняття адміністративного процесу, а й надав йому вагомості, укомплектував органи, яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, та вирішив всі питання, які потребують вирішення. Для цього є важливим дослідження зарубіжного досвіду розгляду справ про адміністративні правопорушення та його застосування в Україні.

## Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. у 2-х т., т. 1. Загальна частина / Ред. В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Административное право / Учеб. под ред. Л. Л. Попова. Изд-е 2-е, пер. и доп. – М. : Юристь, 2005. – 512 с.
3. Волкова М. Ю., Ланцман Е. М. Административная подсудность и административная подведомственность // Успехи современного естествознания. – 2011. – № 8. – С. 233-234.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984, № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Administrative Procedure Act, passed 6 June 2001 (RT1 I 2001, 58, 354), entered into force 1 January 2002; Code of Administrative Court Procedure, passed 25 February 1999 (RT1 I 1999, 31, 425), entered into force 1 January 2000.
6. Проект 29 мая 2003 г. № 284733-3 об основах административных процедур (внесен 16.01.2003 г. депутатами Л. К. Слисской, А. И. Романчук) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislature.ru>
7. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный), 7-е изд. / Под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 2011.
8. Административно-юрисдикционный процесс : моногр. / А. С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М. : Проспект, 2013. – 448.
10. Административное право Российской Федерации : учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений / В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М. : Издательский центр «Академия», 2003. – 208 с.
11. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107-II «Об административных процедурах» (с изменениями, внесенными Законом РК от 12.03.2004 г. № 536-II) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua>
12. Закон Киргизской Республики №16 «Об административных процедурах» от 22.12.2003, подписан 1 марта 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua>
13. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2008. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – 816 с.
14. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. – Мн. : Амалфея, 2012. – С. 204.