

9. Положення про Державне агентство рибного господарства України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16 квітня 2011 року № 484/2011. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

10. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 458/2011. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

11. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / Братусь С. Н. – М.: Госюриздат, 1963.

12. Яковлев В. Ф. Общая часть гражданского права в современном законодательстве и юридической практике / Яковлев В. Ф. – Свердловск, 1979.

13. Ямненко Т. М. Система фінансового права як галузі права / Т. М. Ямненко // Держава і право. Юридичні та політичні науки. – 2002. – № 15. – С. 322–328.

ПРИЙМАЧЕНКО Д. В.,

доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС

МИРОНЮК Р. В., кандидат

юридичних наук,
доцент, професор кафедри
адміністративного
права та адміністративної діяльності
ОВС (Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922:35.076:351.95

ОКРЕМІ НАПРЯМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено досвід побудови та функціонування системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в європейських державах, на підставі чого сформульовано й обґрунтовано положення, які потребують закріплення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві з метою підвищення рівня законності застосування заходів адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, провадження у справах про адміністративні правопорушення, органи адміністративно-деліктної юрисдикції, європейський досвід.

Исследован опыт функционирования системы органов административно-деликтной юрисдикции в европейских государствах, на основании чего сформулированы и обоснованы положения, которые нуждаются в закреплении в отечественном административно-деликтном законодательстве с целью повышения уровня законности применения мер административной ответственности.



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

In the article experience of functioning of the system of organs of administrativno-deliktnoy jurisdiction is investigational in the European states, on the basis of what formulated and grounded positions which need fixing in a domestic administrativno-deliktnom legislation, with the purpose of increase of level of legality of application of measures of administrative responsibility.

Key words: administrative responsibility, production in matters about administrative offences, organs administratively to deliktnoy jurisdiction, european experience.

Вступ. Поряд з необхідністю удосконалення процедури притягнення до адміністративної відповідальності потребує нового системного підходу дослідження та процесуальне закріплення повноважень суб'єктів адміністративно-деликтної юрисдикції, система яких занадто розпорошена, адже нині існує понад 40 органів, що мають право притягувати до адміністративної відповідальності за правопорушення в різних сферах. Ефективність їх діяльності досить низька, що зумовлено: системними порушеннями підзаконної нормотворчості (відомчі інструкції, що регулюють особливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в окремій сфері, їх кількість 35, часто виписані з порушенням законодавства, не відповідають нормам КпАП, постійно змінюються та доповнюються, що ускладнює контроль за їх законністю, який стає можливим лише на завершальній стадії розгляду справи); низьким рівнем довіри громадян до органів, що застосовують адміністративні санкції, в результаті низького рівня їх професійності (слабким знанням законодавства, неупередженістю своїх дій, схильністю до корупції, гонитві за показниками виявлених порушень, а не тих порушень, учиненню яких удалось запобігти, браком практичних навичок тощо); ускладненою процедурою застосування адміністративних санкцій за незначні порушення, обслуговування якої потребує значних фінансових витрат бюджетних коштів.

Постановка завдання. Ці та інші обставини зумовлюють необхідність винайдення шляхів реформування системи таких органів. На сучасному етапі реформування адміністративно-деликтного законодавства та правозастосовної практики це можливо з урахуванням дослідження іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деликтної юрисдикції щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, та виокремлення напрямів його впровадження у вітчизняне законодавство, що зумовлює мету та завдання даного дослідження.

Результати дослідження. На підставі вивчення іноземного, передусім європейського, досвіду, функціонування та діяльності органів адміністративно-деликтної 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 а також країн СНД, зокрема, Росії, Білорусії, Казахстану, сформульовано та обґрунтовано положення, які потребують закріплення у вітчизняному адміністративно-деликтному законодавстві. Основні з них буде наведено нижче.

Доцільно розширення повноважень органів адміністративно-деликтної юрисдикції щодо здійснення скороченої процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення з невисоким ступенем суспільної шкоди, санкція за вчинення яких передбачає



застосування попередження або штрафу, що не перевищує десять неоподатковуваних мінімумів громадян і в разі визнання вини особою та сплати або надання згоди на сплату штрафу (за прикладом більшості розвинутих європейських держав). У такому разі протокол про адміністративне правопорушення не складається, а на місці вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення. Оформлення такої постанови слід здійснювати на спеціальному номерному бланку спрощеної форми, де зазначається лише резолютивна частина рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції й дається роз'яснення щодо порядку та реквізитів для сплати штрафу. У випадку незгоди порушника з фактом учинення ним порушення, або вчинення порушення невстановленою особою чи такого, що передбачає застосування штрафу більше ніж десять неоподатковуваних мінімумів громадян, органом адміністративно-деліктної юрисдикції виконується загальна процедура розгляду справ, яка передбачає виклик та заслуховування порушника, свідків, оцінки доказів, проведення експертиз, тощо, що завершується прийняттям процесуального документа – постанови про накладення штрафу, яка може бути оскаржена в суді.

Потребує розроблення та запровадження єдиних стандартних для всіх органів адміністративно-деліктної юрисдикції бланків номерних протоколів про адміністративне правопорушення, а інформацію про їх складення необхідно щоденно вносити до єдиного реєстру вчинених та виявлених адміністративних правопорушень, доступ до якого матимуть всі правоохоронні органи за спеціальними кодами доступу, на кшталт реєстрації кримінальних проваджень, що здійснюється відповідно до норм КПК України [1]. Ведення такого реєстру передбачено у всіх європейських країнах з деліктним провадженням карно-правового характеру.

Потребує впровадження в національне адміністративно-деліктне законодавство позитивний досвід Франції, зокрема, 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 [2, с. 160]. Це, з одного боку, розвантажить суди та інші органи адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду даних категорії справ, з іншого – надасть більше важелів впливу органам місцевого самоврядування на регулювання, в 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 вищестоящего 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 [3] (за прикладом Польщі) [2, 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 і прийняття рішення у справі [2, с. 189, 190]. Так, з огляду на це, та 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 проваджені та виносити рішення щодо них – особи, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «спеціаліст», «магістр». Крім цього, потребують вироблення та затвердження єдині кваліфікаційні вимоги до посадових осіб органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які уповноважені розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення.

Вивчення позитивного досвіду практики діяльності інституту мирових судів в Російській Федерації щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [4] вказує на можливість запровадження аналогічного інституту в Україні, наприклад у формі муніципальних (громадських) судів, наділивши їх повноваженнями щодо розгляду більшості справ, які нині підсудні судам загальної юрисдикції. Це дасть можливість, по-перше, розвантажити місцеві (районні) суди даною категорією справ; по-друге, визначити їх як альтернативну юрисдикційну інстанцію до якої направляються для розгляду справи, порушені іншими органами адміністративно-деліктної юрисдикції, у випадку вибору такої інстанції особою, яка притягується до відповідальності (за прикладом Республіки Казахстан) [5]; по-третє, розширити компетенцію судів щодо розгляду складних справ про адміністративні правопорушення, передусім тих, за вчинення яких передбачено видворення за межі України, адміністративний арешт, позбавлення ліцензії, або значні суми штрафних санкції, що перевищують п'ятдесят неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (за прикладом Німеччини) [6, с. 15].

Основним напрямком 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 справи, проведення в повному обсязі розслідування справи, з іншого – кадровим потенціалом для здійснення такої діяльності, наприклад, міліції (поліції), що властиво для Іспанії, Італії, Росії. 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 справ про адміністративні правопорушення та подання їх на розгляд керівнику міськрайліноргану для прийняття рішення та представлення інтересів відповідача у разі перегляду рішень керівника у справі 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 в 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 надра користування, охорони навколишнього середовища, дотримання податкового, митного, екологічного законодавства тощо.

Розширення таких адміністративно-юрисдикційних повноважень інших, крім суду, органів буде цілком виправдано з огляду на загальноєвропейську адміністративно-деліктну практику, відповідно до якої у 2/3 з усіх виявлених у країні правопорушень застосування заходів адміністративної відповідальності здійснюється саме адміністративними органами, в основу чого покладено їх галузевий та фаховий рівень, за судами в переважній більшості країн закріплено повноваження щодо перегляду рішень таких органів у зв'язку з їх оскарженням [7, с. 64].

Потребує обмеження права застосування органами адміністративно-деліктної



юрисдикції заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, правова природа яких має кримінально-процесуальний характер, зокрема: 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).

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 справи про адміністративне правопорушення, яке підвідомче даному органу. Неможливо в законі прописати весь перелік посадових осіб більше як 40 органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які наділені вищезазначеними повноваженнями, тим більше, коли КУпАП постійно доповнюється новими складами правопорушень, до того ж 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, виходячи з ієрархії посад у його структурі, що ускладнює розуміння даних 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 справ про адміністративні правопорушення, окремі шляхи вирішення якого ми запропонуємо та систематизуємо нижче. До того ж, 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) в 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 у разі визнання такого порушення, або в іншому випадку – оскаржити рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції до суду [2, с.146]. Проблема в цьому для України, вбачаємо, з одного боку, в низькому рівні довіри громадян до органів виконавчої влади в цілому та органів, які застосовують адміністративні санкції, й викликана низьким рівнем їх професійності (слабким знанням законодавства, неупередженістю своїх дій, схильністю до корупції, гонитві за показниками виявлених порушень, а не тих порушень, учиненню яких удалось запобігти, відсутністю практичних навиків та ін.); з іншого – в низькому рівні правосвідомості громадян (усвідомлення того, що вчинене правопорушення є таким лише у випадку його виявлення, а латентне протиправне діяння – це норма до того часу, коли воно не буде спрямовано на порушення прав самого порушника, нездатності визнати свою провину та добровільно виконати стягнення, винайдення незаконних способів ухилення від сплати штрафу при усвідомленні своєї вини навіть у тих випадках, коли вартісна оцінка цих способів перевищує суму штрафу тощо).

Удосконаленню процедури встановлення законності притягнення особи до адміністративної відповідальності сприятиме, на нашу думку, запровадження, крім апеляційного й касаційного порядку перегляду справ, які підпадають під юрисдикцію суду,



тобто справ за статтями, перелік яких визначено у ст. 221 КУпАП, що, по-перше, відповідатиме п. 8 ст. 129 Конституції України, відповідно до якого однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду [8]; по-друге, забезпечуватиме процедуру захисту прав громадян від упередженого судочинства нарівні з процедурою розгляду справ про кримінальні правопорушення (за прикладом країн несистематизованого адміністративно-деліктного законодавства, таких як Німеччина, Голландія). Нормативного закріплення також потребує процедура перегляду судами загальної юрисдикції постанов про накладення адміністративних стягнень, прийнятих суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції за прикладом таких країн, як Іспанія та Італія [2, с. 168, 172]. Тобто в КУпАП необхідно залишити порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення, відповідно до якого рішення у справі винесене суб'єктом владних повноважень може бути оскаржене до суду, а рішення останнього, за прикладом Болгарії, – до палати з розгляду кримінальних справ апеляційного суду, але в порядку, визначеному КУпАП [9].

Висновки. В підсумку слід зазначити, що попри висловлені вище пропозиції щодо реформування системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в Україні, її розвиток повинен здійснюватись у напрямку віддання пріоритетності розгляду справ 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 справ про адміністративні правопорушення з високим ступенем суспільної шкідливості, наближеним до суспільної небезпечності до суду загальної юрисдикції, виділивши в їх системі спеціалізацію суддів з розгляду такої категорії справ; критерієм підсудності таких справ, 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.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/4651-17.
2. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України, від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. О мировых судьях в Российской Федерации : Федеральный закон, от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ // Принят Государственной Думой 11 ноября 1998 года. Одобрен Советом Федерации 2 декабря 1998 года.
5. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях [Электронный ресурс], от 30 января 2001 года № 155-П. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/211955-administrativnyjj-kodeks.html>.
6. Герасимчук Н. М. Адміністративно-деліктне законодавство Федеративної Республіки Німеччини: становлення, розвиток та сучасний стан : автореф. дисер. на здобуття наукового ступеня канд. юр. наук зі спеціальності : 12.00.07 / Н. М. Герасимчук. – Львів, 2006. – 21 с.
7. Орехов О. І. Іноземний (європейський) досвід перегляду справ про адміністративні правопорушення та можливості його впровадження у вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство / О. І. Орехов // Європейські перспективи : науковий журнал. – № 4. – Ч. 1. –



2012. – С. 60–65.

8. Конституція України : Закон, від 28.06.1996 р., № 254к-96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України, від 07.12.1984 р., № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

ФРОЛОВ Ю. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
(Бердянський університет
менеджменту і бізнесу)

**ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН,
ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ
ЗА УЧАСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

УДК 342.9

Розглянуто сучасні наукові підходи до класифікації адміністративно-правових відносин. Визначено основні критерії класифікації та проаналізовано відповідні види адміністративних відносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, вища освіта, вищий навчальний заклад, класифікація адміністративних відносин, види адміністративно-правових відносин.

Рассмотрены современные научные подходы к классификации административно-правовых отношений. Определены основные критерии классификации и проанализированы выделенные на их основании виды административно-правовых отношений в сфере высшего образования с участием высших учебных заведений.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, высшее образование, высшее учебное заведение, классификация административных отношений, виды административно-правовых отношений.

The contemporary scientific approaches concerning classifications of the administrative-legal relations are considered. The basic criteria of classification of administrative-legal relations are determined. The analysis of basic types of administrative-legal relations in the higher education sphere which appear during the activity of higher educational establishment is performed.

Key words: administrative-legal relations, higher education, a higher educational establishment, classifications of the administrative-legal relations, types of the administrative-legal relations.

Вступ. Визначення змісту та особливостей діяльності вищих навчальних закладів у сучасних умовах реформування вітчизняної системи вищої освіти, входження до європейського та загальносвітового освітнього простору, оптимізації правових аспектів

