

ДОПОВІДЬ «АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ І ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ»

REPORT «TORT ADMINISTRATIVE LAW IN EUROPEAN STATES AND PROPOSALS FOR ITS REFORM IN UKRAINE»

Банчук О.А.,

кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу проблем державного управління і адміністративного права

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

В Україні досі є чинним Кодекс про адміністративні правопорушення (далі – КУАП) 1984 року, що має численні недоліки: оперує застарілою термінологією, є еkleктичним (поєднує різні за своєю природою елементи з матеріального та процедурного права) і в цілому не відповідає нинішнім реаліям.

Чинне адміністративно-деліктне законодавство характеризується розпорошеністю та несистемністю й давно потребує реформування. У зв'язку з цим у науковій спільноті точаться дискусії про те, чи достатньо внесення змін до чинного КУАП, чи варто прийняти новий, якими за характером мають бути норми нового КУАП – лише матеріальними, чи також процедурними; чи має бути визнано юридичних осіб суб'єктами відповідальності за вчинення адміністративних деліктів тощо.

Вважаємо, що надати правильні відповіді на ці та багато інших питань у сфері реформування адміністративно-деліктного законодавства допоможе вивчення досвіду європейських країн.

Однак, кримінальному та адміністративно-деліктному законодавству європейських держав властива надзвичайна різноманітність регулювання. Вона проявляється у назвах самих адміністративних деліктів, їх правовій приналежності і співвідношенні з кримінально-караними діяннями, характеристиках суб'єктів відповідальності, суб'єктивній стороні відповідних деліктів і наслідках їх вчинення. Відрізняються також форми і способи врегулювання заходів відповідальності за адміністративні делікти.

Серед ознак, спільних для адміністративно-деліктного законодавства всіх держав, можна визначити:

- історичне походження адміністративних порушень з кримінального права;
- визнання суб'єктами відповідальності фізичних та юридичних осіб;
- встановлення грошового штрафу як основного стягнення;
- існування додаткових, крім адміністративних стягнень, заходів за вчинення порушення;
- відсутність повної систематизації складів порушень в межах одного нормативного акту тощо.

Так, в Європі існують дві основні системи права про проступки:

1) відокремлене право про адміністративні порушення (Франція, Нідерланди, Іспанія, Греція, Австрія, Польща, Чехія, Словаччина);

2) «широке» кримінальне право (ФРН, Швейцарія, Італія, Португалія, Словенія, Сербія, Хорватія, Болгарія, Естонія).

Відокремлене право про адміністративні делікти характеризується наступним:

- 1) на нього не поширюються положення кримінальних законів;
- 2) грошовий штраф є основним стягненням;
- 3) регулювання порядку накладення стягнень здійснюється загальними адміністративно-процедурними законами;
- 4) перелік обмежувальних заходів, які проводяться без санкції суду, є незначним.

Ознаками «широкого» кримінального права є:

- 1) поширення положень кримінальних законів;
- 2) поширення дії кримінально-процесуальних законів на відповідні провадження;
- 3) перелік обмежувальних заходів є більшим, ніж в попередній групі, але вони здійснюються тільки на підставі санкції кримінального суду.

У законодавстві Німеччини, Швейцарії, Бельгії, Італії та Португалії, що належать до другої групи, адміністративні делікти є різновидом кримінально-караних діянь, які підпадають під дію загальних положень кримінальних законів. Цю модель законодавства про адміністративні порушення слід іменувати «німецькою», оскільки вона відображає німецький підхід до розуміння адміністративного права.

Тільки в Німеччині, Швейцарії та Бельгії адміністративні порушення є третім різновидом карних дій (тут діє трихотомія видів діянь), а в Італії та Португалії – другим різновидом, оскільки тут існує дихотомія карних діянь.

Правові системи держав з відокремленим правом про адміністративні порушення (Австрії, Франції, Нідерландів, Іспанії, Греції) характеризуються відмежуванням адміністративно-деліктного законодавства від кримінального, що проявляється в неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносин, які виникають внаслідок їх вчинення, загальних положень кримінальних законів. Цю підсистему також називають «французькою».

Шлях країн до вибору моделі права про адміністративні делікти був різним: австрійське і голландське право перейшло від кримінальних проступків до відокремлених адміністративних порушень, а адміністративно-деліктне право Франції, Греції та Іспанії сформувалося виключно внаслідок активної діяльності судової влади. Звичайно, на початку формування системи адміністративних деліктів за основу бралися відповідні поняття й інститути кримінальних законів. Але тепер можна констатувати повну відокремленість адміністративно-деліктного законодавства Франції, Греції та Іспанії від кримінальних законів.

Матеріальне адміністративно-деліктне законодавство держав «молодої демократії», своєю чергою, має перехідний характер. Істотні зміни в цій сфері в більшості країн відбулися в 1990-х роках через прийняття нових законів про адміністративні делікти (*Закон Чеської республіки «Про проступки» (Zákon o přestupcích) від 1990 року і Закон Словацької республіки «Про проступки» (Zákon o priestupkoch) від 1990 року*) або змістовні зміни до чинних досі законів і кодексів (*Кодекс про адміністративні правопорушення Литовської республіки (Lietuvos Respublikos administracinis teisės pažeidimų kodeksas) від 1984 року, Кодекс про адміністративні правопорушення Латвійської республіки (Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss) від 1984 року, Кодекс Республіки Польща про порушення (Kodeks wykroczeń), Кодекс про провадження в справах про порушення (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczeniach) від 1971 року, Закон Республіки Болгарія «Про адміністративні порушення та покарання» (Закон за административните нарушения и наказания) від 1969 року*).

Інші держави, зокрема колишні югославські республіки (*Закон Республіки Словенія «Про проступки» (Zakon o prekrških) від 2002 року, Закон Республіки Хорватія «Про проступки» (Prekršajni zakon) від 2002 року, Закон Республіки Сербія «Про проступки» (Zakon o prekršajima) від 2006 року*), почали підготовку та прийняття нових законів в 2000-х роках. В окремих країнах (Литві, Латвії, Болгарії) зараз ведеться активна робота з підготовки концепцій нових адміністративно-деліктних законів та самих законів.

Незвичайною серед інших країн з «широким» кримінальним правом (Естонія, Болгарія, Словенія, Сербія, Хорватія) була реформа в Естонській Республіці. Вона полягала в перетворенні адміністративних деліктів у кримінальні проступки, яким зараз присвячена окрема частина Кримінального кодексу. В інших державах «німецької» моделі нинішня система є історично зумовленою та сформованою – в Болгарії з 1960-х років, у балканських країнах – з часів існування єдиної Югославської Республіки. Характерним для цих держав є наявність одного виду протиправних караних діянь у загальному кримінальному праві, і ще одного виду діянь (проступків) – в особливому проступковому праві. В самій системі законодавства про проступки можна окремо виділити підсистему адміністративних деліктів, притягнення до відповідальності за які відбувається за адміністративною, а не судовою, процедурою. Проте формально таку сукупність деліктів в зарубіжному законодавстві не виділяють.

В інших державах «молодої демократії» (Литва, Латвія, Польща, Чехія, Словаччина) законодавство про адміністративні проступки майже повністю відокремлене від кримінального права. Такий стан в балтійських країнах зумовлюється існуванням старих кодексів про адміністративні делікти, які регулюють відмінні від кримінального права діяння. Разом з тим, в Польщі свідомо почали створювати законодавство про адміністративні делікти, відокремлене від кримінального (хоча певні положення Кримінального кодексу Республіки Польща за аналогією застосовуються до адміністративних деліктів).

В жодній з країн «сталого демократії» немає єдиного нормативного акту, в якому об'єднувалися б складі адміністративних деліктів, хоча більшість держав мають закони змішаного характеру, в яких об'єднуються загальні матеріальні положення (про адміністративні порушення, суб'єктів відповідальності, стягнення тощо), та процедурні положення про порядок застосування адміністративних стягнень.

Такі закони властиві для Німеччини (*Закон «Про порушення порядку» (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) від 1968 року*), Швейцарії (*Федеральний Закон «Про право адміністративних покарань» (Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht) від 1971 року*), Австрії (*Закон Австрійської республіки «Про адміністративні покарання» (Verwaltungsstrafgesetz) від 1991 року*), Італії (*Закон «Про зміни кримінальної системи» (Legge di depenalizzazione) від 1981 року № 689*) та Португалії (*Декрет-Закон № 433/82 від 1982 року*).

Натомість у Литві та Латвії, які досі зберігають у себе радянські кодекси про адміністративні делікти, характеризуються наявністю значної кількості проступків в одному законодавчому акті.

У всіх європейських державах юридичні особи поряд з фізичними особами можуть бути суб'єктами відповідальності за адміністративні делікти. Тільки в Австрійській та Італійській республіках суб'єктами вчинення деліктів виступають лише фізичні особи, а на юридичних осіб накладається обов'язок нести відповідальність у вигляді сплати штрафу. Визнання юридичних осіб суб'єктами відповідальності можливе внаслідок особливості визначення у відповідних законах суб'єктивної сторони адміністративних порушень. Вона характеризується існуванням

переважно об'єктивної концепції вини, згідно з якою не потрібно встановлювати умисел або необережність у діяннях порушника. Навіть існування різних форм вини в адміністративно-деліктному праві окремих країн (Данія, Швейцарія, Португалія) не має викликати подиву з урахуванням приналежності цього законодавства до сфери кримінального права, для якого властиве існування умислу або необережності як характеристики суб'єктивної сторони діянь.

Достатньо лише констатувати факт порушення положень закону особою (фізичною або юридичною) – і наявність вини в цьому випадку презюмується. Такий механізм дозволяє визнати порушником юридичну особу, яка, наприклад, прийняла певне рішення всупереч вимогам закону і т.п.

Визначальну роль у процесі встановлення суті правопорушення мають два критерії – природа правопорушення та покарання за нього. Так, кримінальні правопорушення, на відміну від інших порушень, посягають на загальні, суспільні блага і можуть вчинятися будь-якими особами. Такими, що відрізняються від кримінальних порушень, є дисциплінарні проступки, які можуть вчинятися лише окремою групою осіб, які виконують ті чи інші спеціфічні функції (державні службовці, військово-службовці тощо).

Іншою ознакою, що дозволяє відрізнити кримінальні правопорушення від інших видів проступків, є види покарання, які можуть бути застосовані до порушників.

Історичний розвиток законодавства в Західній Європі полягало у виділенні з кримінального права тих протиправних діянь, за які могли призначатися грошові штрафи. І до цього часу головним стягненням в адміністративно-деліктному законодавстві всіх європейських держав є штраф. З метою розмежування адміністративних штрафів і кримінальних штрафів зарубіжний законодавець, як правило, іменує ці види правових наслідків різними термінами («штраф», «грошовий штраф», «адміністративний штраф») для адміністративного стягнення і «грошове покарання» – для кримінальної санкції).

Крім штрафу, законодавство всіх європейських держав «сталого демократії» передбачає інші стягнення. Додатковими стягненнями в певних країнах є позбавлення прав різного характеру (на здійснення підприємницької діяльності, керування транспортним засобом, вилучення предметів, отримання фінансової допомоги від держави і т.п.). В окремих правових системах (Німеччини, Португалії) існує інститут додаткових заходів, які можуть застосовуватися незалежно від застосування санкцій за порушення. Серед таких заходів виділяється конфіскація або арешт майна, яке було використане для вчинення порушення чи отримано внаслідок його вчинення.

З держав із відокремленим законодавством про адміністративні делікти тільки в Польщі адміністративні стягнення є надзвичайно очищеними (штраф – єдиний вид стягнень) і не стосуються обмежувальних заходів. Законодавство Чеської і Словацької республіки містить значний перелік обмежувальних заходів, які мають відверто кримінально-правовий характер: заборона діяльності, вилучення речей і т.д. Балтійські країни (Литва і Латвія) успадкували майже в незмінному вигляді систему стягнень, яка включає в себе такі кримінально-правові за змістом санкції, як короткострокове позбавлення волі, заборона діяльності, громадські роботи тощо, і передбачає об'єднання повноважень судів та адміністративних органів над застосування стягнень.

Аналіз українського законодавства засвідчує існування великої кількості протиправних діянь, не віднесених до сфери кримінального законодавства, але які можуть бути охарактеризовані Європейським Судом як кримінальні правопорушення.

Зокрема, використовуючи критерій суворості покарання за вчинення порушення вже визначено, що адмі-

ністративне правопорушення, санкція за вчинення якого у Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративний арешт, визнається кримінальними правопорушеннями у розумінні Європейської Конвенції (Рішення ЄСПЛ у справі «Гурепка проти України»). Такі санкції за вчинення адміністративних правопорушень як оплатне вилучення або конфіскація майна, позбавлення спеціального права, зокрема права керування транспортними засобами, мають суворий обмежувальний характер щодо прав осіб. Характер цих санкцій, на наш погляд, зумовлює необхідність віднесення цих правопорушень до кримінально-правової сфери.

Отже, визначальними критеріями, які дозволяють відмежувати адміністративні проступки від кримінальних, є природа правопорушення та покарання за нього. Своєю чергою, адміністративним повинно визнаватися те правопорушення, яке порушує існуюче адміністративне правило.

При обранні напряму розвитку адміністративно-деліктного законодавства України слід врахувати існування в

Європі двох описаних вище систем законодавства і оцінити переваги кожної з них.

Так, перевагами відокремленого права про адміністративні делікти можуть бути названі:

- відповідність деліктної частини положенням матеріального адміністративного права;
- адміністративне право позбувається не властивих йому стягнень і обмежувальних заходів;
- судові органи позбавлені повноважень з накладення адміністративних стягнень;
- відбувається мінімізація нормативного матеріалу в частині адміністративної процедури.

Водночас істотними перевагами системи «широкого» кримінального права слід визнати:

- визнання адміністративного права виключно інститутом захисту прав людини;
- мінімізація нормативного матеріалу в частині матеріального та процесуального права;
- поширення на нього кримінально-процесуальних стандартів захисту.