

РОЗДІЛ 13

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.92

ШЛЯХИ ПЕРЕЙНЯТТЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЩОДО ПРОВАДЖЕНЬ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

WAYS OF TRANSFER OF EXTERNAL EXPERIENCE IN PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE PROSECTS

Іванов І.Є.,
здобувач

Науково-дослідний інститут публічного та приватного права

Стаття присвячена теоретико-правовій характеристиці позитивного досвіду деяких країн ЄС та СНД щодо проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Виокремлено певні напрями розвитку в аналізованій сфері, необхідних для України, зокрема, стосовно розширення кола суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також особливостей притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративний проступок, адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктне законодавство.

Статья посвящена теоретико-правовой характеристике позитивного опыта некоторых стран ЕС и СНГ относительно введений по делам об административных правонарушениях. Выделены определенные направления развития в анализируемой сфере, необходимые для Украины, в частности относительно расширения круга субъектов производств по делам об административных правонарушениях, а также особенностей привлечения к административной ответственности юридических лиц.

Ключевые слова: административно-деликтное законодательство, административное производство, административный проступок, административная ответственность.

The article is sanctified to description of positive experience of some countries of EU and CIS in relation to realizations in matters about administrative crimes. Certain directions of development are distinguished in an analyzable sphere, necessary for Ukraine, in particular in relation to expansion of circle of subjects of realization in matters about administrative crimes, and also features of bringing in to administrative responsibility of legal entities.

Key words: administrative realization, administrative misconduct, administrative responsibility, administrative tort legislation.

Постановка проблеми. Активне реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства зумовлене бажанням нашої країни стати повноправним членом європейської спільноти. На сьогодні така інтеграція є першочерговим завданням, про що свідчать положення Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Цей документ одним із завдань проголошує розвиток законодавства України у напрямі його наближення до європейського законодавства та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів.

З урахуванням зазначеного, аби виявити основні перешкоди на шляху ефективного правосуддя, необхідно не тільки використовувати теоретичні здобутки, а й ознайомитись з практичним досвідом зарубіжних країн щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення. Актуальність дослідження зарубіжного досвіду провадження даної категорії справ зумовлена необхідністю реформування вітчизняного законодавства з урахуванням корисних для правосуддя здобутків країн ЄС.

Аналіз останніх досліджень. Проблематикою зарубіжного досвіду провадження у справах про адміністративні правопорушення займалась низка науковців, серед яких: Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.О. Куйбіда, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Р.В. Сінельнік та багато інших. Консолідована думка наведених авторів стосується необхідності впровадження позитивного зарубіжного досвіду у нормотворчий процес України, що відповідає нагальним вимогам часу.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду провадження у справах про адміністративні правопорушення та

виокремлення певних напрямів розвитку, необхідних для України.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-деліктне законодавство України не спроможне забезпечити реальний захист порушених прав і законних інтересів громадян, оскільки інститут адміністративної відповідальності був запроваджений в умовах радянського режиму. Постійне оновлення окремих правових норм не усуває нагальних проблем судового розгляду справи про адміністративне правопорушення. Отже назріла гостра необхідність реформувати механізм адміністративного провадження.

Виділяються дві моделі формування адміністративно-деліктного законодавства, серед яких європейська модель, орієнтована на вивчення та запозичення досвіду Франції, Німеччини та інших країн і друга модель, яка орієнтована, перш за все, на досвід пострадянських країн. У більшості країн Європи справи про адміністративні правопорушення належать до сфери кримінального права, тобто такі порушення вважаються видом злочинів. У німецькому законодавстві, якщо діяння містить ознаки, як проступку, так і кримінального злочину, переважає застосування надається кримінальному закону [1, с. 12]. У деяких країнах світу розгляд справ про правопорушення проводиться на основі адміністративного та кримінального законодавства. В Естонії, наприклад, адміністративно-деліктне право належить до карного, тому досить часто положення кримінально-процесуального законодавства поширюються на провадження у справах про адміністративні правопорушення [2].

У французькому адміністративному законодавстві окреслені межі співвідношення адміністративно-деліктного та кримінального законодавства. Поєднання заходів

адміністративної та кримінальної відповідальності здійснюється у визначених випадках: якщо винними визнаються співробітники виконавчих установ; якщо йдеться про адміністративний нагляд, що має невідкладний характер; якщо держава виконує контрольні функції щодо суб'єктів публічного і приватного права [1, с. 12]. Законодавча основа зарубіжних країн є доволі широкою та різноманітною. Нормативно-правові акти європейських держав містять норми процесуального та матеріального права. Більшість країн мають закони, які містять як процесуальну основу адміністративного провадження, так і загальні матеріальні норми, тобто адміністративно-деліктне законодавство відображене в актах змішаного характеру. Закон Королівства Іспанії «Про правовий режим публічної адміністрації і загального адміністративного провадження» від 1992 року хоч і має назву процедурного закону, однак сам акт містить загальні положення про адміністративні правопорушення [3].

Адміністративно-деліктне законодавство в ФРН важко виокремити, адже країні притаманна наявність значної кількості федеральних законів, які, у свою чергу, містять склади адміністративних правопорушень. Кожна країна, має свої особливості правової основи адміністративного провадження. У Франції, Данії та Бельгії відсутня, наприклад, процедура провадження у справах про адміністративні правопорушення. Дані проступки залишаються в кримінальній сфері, оскільки у справах про адміністративні правопорушення мають дотримуватись гарантії, передбачені Європейською Конвенцією для обвинувачених у винненні кримінального правопорушення [4].

Адміністративні правопорушення в Німеччині, Швейцарії, Бельгії, Італії та Португалії є різновидом кримінально караних діянь. Кримінальні злочини Німеччини визначаються Кримінальним Кодексом, а незначні правопорушення передбачені низкою підзаконних нормативно-правових актів. Переважну більшість дрібних правопорушень, акцентує увагу К. Вебер, можна знайти в законодавстві, що регулює дорожній рух. Якщо, наприклад, водій обганяє транспортний засіб на тому боці дороги, де цього робити не можна, це буде протиправним діянням. Проте не буде великим перебільшенням, якщо ми кваліфікуватимемо цю дію, узятю окремо, як кримінальне діяння внаслідок того, що правопорушник проявляє свою неповагу до правопорядку держави [4]. Кримінальне законодавство Данії дещо відрізняється від законодавства попередніх країн, оскільки йому не притаманний поділ караних діянь на різні види. Водночас деякі порушення, визначені в законах про податки, транспорт та інших, утворюють основу адміністративно-деліктного права.

У країнах колишнього СРСР має місце застосування положень кримінального законодавства під час розгляду справ про адміністративні проступки. Проте застосування кримінальних санкцій за результатом розгляду даних справ є недопустимим, оскільки адміністративна відповідальність відрізняється від кримінальної саме меншою суворістю санкції. Таким чином, регламентація адміністративного провадження залежить від співвідношення кримінального та адміністративно-деліктного законодавства. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути врегульований нормами кримінального закону, нормами кодексу про адміністративні проступки та одночасно нормами кримінального закону та нормами адміністративно-деліктного законодавства. В останньому разі норми кримінального законодавства поширюються на порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, за виключенням особливостей, визначених нормативно-правовим актом про проступки.

Незважаючи на настільки різну регламентацію адміністративної відповідальності, провадження у справах судом є досить поширеним явищем. Так, законодавство Ес-

тонії закріплює провадження судового розгляду справи у таких випадках: розгляд справи про проступок і ухвалення рішення з питання про конфіскацію належить згідно із законом до компетенції повітового суду; у разі розгляду справи про проступок має бути прийняте рішення з питання про призначення арешту або позбавлення права на утримання тварин [2].

Правосуддя у справах про адміністративні правопорушення у Франції та Німеччині здійснюється спеціалізованими судами. У Франції адміністративні суди виникли з адміністративних органів, тому Державна Рада очолює їх. У Франції адміністративні суди тісно пов'язані з публічною адміністрацією. Подібна система правосуддя спостерігається в Греції, Італії, Люксембургу, Туреччині. У Німеччині, навпаки, суди є самостійною гілкою влади, відповідно вони є незалежними від інших органів державної влади. У таких країнах, як Угорщина й Словаччина, відсутні спеціалізовані суди у справах про адміністративні правопорушення, але діє відповідна палата в місцевих загальних судах. Є країни, в яких правосуддя провадиться як спеціалізованими судами, так і загальними [5, с. 11-12].

В країнах СНД виділяють звичайне та спрощене провадження. Спрощене провадження має місце у разі визнання правопорушником своєї вини. Для правопорушника досить часто спрощене провадження означає можливість оплати мінімального розміру санкції, але одночасно позбавляє права в майбутньому подавати скаргу на результати спрощеного провадження в суд [6].

Правосуддя у справах про адміністративні правопорушення здійснюється з дотриманням загально визначених принципів. Стаття 2.7 Процесуально-виконавчого Кодексу Білорусі про адміністративні проступки закріплює: «Особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності, доки в порядку, визначеному Кодексом, не буде встановлена його винність у здійсненні правопорушення, передбаченого Кодексом Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення» [6]. Схоже положення передбачене Деліктно-процесуальним Кодексом Естонської Республіки [2]. Незвичним для адміністративно-деліктного законодавства Естонії є закріплення принципу поваги людської гідності. Таким чином, закріплення принципів в адміністративно-деліктному законодавстві різних країн має свої особливості. Зазначимо, що закріплення подібних положень має важливе значення для здійснення законного та неупередженого правосуддя.

На нашу думку, доцільно стандартизувати принципи адміністративного провадження з метою створення єдиної правової основи у сфері накладення адміністративних санкцій. Аналогічну думку підтримує Рада Європи, яка рекомендує під час реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення дотримуватись восьми принципів:

- 1) закон визначає адміністративні санкції і обставини їх застосування;
- 2) закон, що пом'якшує або скасовує адміністративну відповідальність за проступок, має зворотну силу;
- 3) до особи не може бути застосоване адміністративне стягнення двічі за одне й те саме правопорушення;
- 4) владні органи не повинні зволікати у визначенні обставин справи під час процедури стягнення;
- 5) будь-яка адміністративна процедура стягнення щодо особи припускає завершальне рішення;
- 6) особа, яка притягується до відповідальності, повинна мати низку прав: на попередню інформацію про правопорушення, мати в розпорядженні достатній час для підготовки захисту, враховуючи складність справи і суворість стягнень, бути проінформованою про докази, зібрані проти неї, висловлювати свої заперечення до накладення стягнення;
- 7) тягар доказування покладається на адміністративну владу;

8) адміністративний акт про стягнення підлягає перевірці принаймні на предмет законності перед незалежними і неупередженими органами влади, заснованими на підставі закону.

Закріплення вказаних принципів у законодавствах більшості зарубіжних країн не тільки сприятиме налагодженню співробітництва відповідних держав, але й гарантуватиме реальний захист особи, яка притягується до відповідальності.

В англо-саксонській системі права досить часто суди мають справу із суперечливим законодавством, тому їхня діяльність поряд із захистом порушених прав громадян спрямована на доповнення та уточнення за допомогою судових прецедентів законодавчих положень. Суддя є основним суб'єктом провадження справи. Під час підготовки справи до судового розгляду, він встановлює: чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувані необхідні додаткові матеріали; про клопотання особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, законних представників, адвоката [7, с. 215].

Сповіднення осіб має важливе процесуальне значення. Проведення у справі може бути відкладене у разі неналежного повідомлення особи, внаслідок чого особа позбавлена можливості оперативного захисту порушених прав. Процедура сповіщення осіб взагалі відсутня в адміністративно-деліктному законодавстві України, тому доцільно звернути увагу на зарубіжний досвід вручення повісток. Порядок сповіщення осіб судом детально прописаний законодавством Естонії. Зважаючи на загальномасштабне використання Інтернету, актуальною є норма електронного способу доставки повістки. Так, у разі доставки повістки електронним способом, повістка вирушає за адресою електронної пошти, вказаною особою в процесуальному документі або Інтернеті. До повістки має бути доданий електронно-цифровий підпис, і він повинен бути захищений від доступу третіх осіб. Під час відправлення повістки вказується, що її отримання має бути негайно підтверджене за адресою електронної пошти відправника. Повістка, відправлена електронною поштою, вважається отриманою особою в день підтвердження її отримання. На нашу думку, сповіщення особи через Інтернет сприятиме оперативному розгляду справи, адже на сьогодні важко знайти людину, яка б не користувалась даною мережею. Подібний механізм доставки повістки зекономить час як працівникам суду, так і особі, якій вона вручається.

Зазначимо, що судді можуть у будь-який час заявити про самовідвід за наявності причин, що не дозволяють їм брати участь у розгляді справи, і то цей факт має бути внесений до протоколу і в рішення у справі. Окрім цього, як зауважують О.М. Бандурка та Н.М. Тищенко, під час безпосереднього розгляду справи особи, що здійснюють розгляд справи, можуть приймати заяви; приймати рішення про видачу повісток; приймати рішення щодо клопотання про представлення доказів і отримувати докази, що належать до справи; отримувати свідчення під присягою; керувати ходом слухання; проводити наради для вирішення спірних питань за угодою сторін; вирішувати процедурні питання; приймати рішення у справі [8, с. 183].

Процесуально-виконавчий Кодекс Білорусі закріплює особливе для деліктної процедури розгляду справи повноваження суду. Відомості, що містяться у справі про адміністративне правопорушення, можуть бути розголошені лише з дозволу судді, посадового органу, що веде адміністративний процес, а в разі, якщо такі відомості зачіпають особисте життя потерпілого – з дозволу потерпілого і в тому обсязі, в якому він визнає це за можливе. З метою захисту відомостей, що становлять державні секрети або іншу таємницю, що охороняється законом, містяться в матеріалах справи про адміністративне правопорушення, суддя, посадовець органу, що веде адміністративний процес, попереджають осіб, що беруть участь у закритому розгляді справи, про відповідальність за розголошення таких відомостей, про що у них береться розписка. Регулювання збереження таємниці процесу в адміністративно-деліктному законодавстві, на жаль, рідко трапляється. На нашу думку, дублювання даної норми в КУпАП України свідчитиме про повагу до приватного життя потерпілого. Крім того, закріплення права на таємницю особистого життя має бути передбачене й іншими процедурними кодексами.

Висновки. З урахуванням вищевикладеного, з метою вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства доцільно приділяти більшу увагу міжнародному досвіду регламентації адміністративного провадження. Незважаючи на різне ставлення до адміністративно-деліктного законодавства, кожна з країн має свій важливий досвід провадження у справах. Імплементация пропонованих положень не тільки сприятиме удосконаленню вітчизняного законодавства, а й забезпечить тісне співробітництво з ЄС. Ба більше, пропонуємо використати досвід зарубіжних країн стосовно розширення кола суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки у більшості країн до адміністративної відповідальності можуть притягуватись юридичні особи нарівні з фізичними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Печуляк В.П. Адміністративна відповідальність: новий погляд на поняття. Підприємництво, господарство і право. 2012. № 4. С. 11
2. Деліктно-процесуальний кодекс Республіки Естонія, 01.01.2015. URL: <http://infosila.ee/main/>.
3. Закон Королівства Іспанії від № 30/1992 від 26.11.1992 «Про правовий режим публічної адміністрації і загального адміністративного провадження». URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/lsp_1992.pdf.
4. Право Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/legislation>.
5. Соболев О.М. Правовой статус судьи в административно-деліктном провадженні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 220 с.
6. База данных «Законодательство стран СНГ». URL: <http://spinform.ru>.
7. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. 460 с.
8. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.