

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Сидельніков О.Д., Кисилевич О.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті порушуються питання недосконалості вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність. Автори наголошують на необхідності оновлення законодавства у зазначеній сфері та вказують на необхідності використання досвіду зарубіжних країн при такому реформуванні. У зв'язку з цим, у роботі досліджуються нормативні моделі інституту адміністративної відповідальності у зарубіжних країнах, його співвідношення з кримінальним законодавством, а також вивчаються процесуальні норми різноманітних країн, які регламентують порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а також встановлюють механізми оскарження в зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктне законодавство, правопорушення, провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Постановка проблеми. Сучасне законодавство про адміністративну відповідальність має багато недоліків. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та інших законах, які встановлюють адміністративну відповідальність, нерідко містяться прогалини, норми, які суперечать одна одній, не чітко відображені деякі поняття, що в сукупості призводить до труднощів у застосуванні вказаного законодавства на практиці. Крім того, законодавство про адміністративну відповідальність прийнято ще за часів Радянського Союзу, і хоча зазнало багатьох змін й нововведень, проте все одно зберігає певні положення, що не відповідають законодавству демократичної, правової держави. Відсутність будь-якого покращення адміністративної деліктності в державі змушує ще раз поставити на порядок денний питання щодо необхідності вдосконалення законодавства у вказаній сфері.

Стан наукового дослідження. В українській і зарубіжній науковій літературі теоретичні та практичні питання щодо адміністративної відповідальності стали предметом досліджень таких авторів, як, зокрема: В.Б. Авер'янов, В.К. Колпаков, Н.В. Гришина, О.М. Щукін, О.М. Собоєв, І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк, Д.В. Єремєєв, І.А. Галаган та інших. Проте дослідження зарубіжного досвіду правової регламентації адміністративної відповідальності проводилося не часто, що обумовлює актуальність наукових розвідок у зазначеній сфері.

Метою статі є дослідження законодавчого регулювання інституту адміністративної відповідальності у зарубіжних країнах з метою обрання оптимальних шляхів реформування законодавства про адміністративну відповідальність в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нині, модель нормативного регулювання адміністративної відповідальності має орієнтуватися на цінності правової держави, досягнення адміністративно-правової науки та передового зарубіжного досвіду у зазначеній сфері. Чинне законодавство України про адміністративну відповідальність не зовсім відповідає зазначеним стандартам та характеризується великою кількістю недоліків. Так, до них можна віднести наявність багатьох підзакон-

них, недостатньо систематизованих нормативних актів, які встановлюють адміністративну відповідальність, що стає причиною прогалин у сфері притягнення до адміністративної відповідальності. Також можна констатувати, що нині наявна велика кількість норм, що регламентують однотипні суспільні відносини у сфері адміністративної відповідальності, але уніфікованої процедури їх реалізації не існує.

Ліквідація прогалин в законодавстві є одним з пріоритетних завдань, котрі стоять перед сучасною адміністративно-правовою доктриною. Таких прогалин у чинному адміністративно-деліктному праві дуже багато. Наведемо приклад – ст. 22 КУпАП встановлює, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. Але в КУпАП, по-перше, не дається визначення малозначності правопорушення, по-друге, не міститься переліку таких правопорушень і, по-третє, не закріплені ознаки, якими характеризується малозначність правопорушення. Це призводить до того, що суб'єкти правозастосовної діяльності не використовують положення ст. 22 КУпАП на практиці [1, с. 57]. Проте прогалини це лише невелика частина із величезного масиву проблем сучасного законодавства в сфері адміністративної відповідальності. Інші недоліки докорінно пронизують увесь КУпАП, що безперечно вимагає впровадження якісно нового нормативно-правового регулювання.

Важливим, у зв'язку з цим, є досвід інших держав щодо обраного шляху реформ в царині адміністративно-деліктного законодавства і вибір оптимальних шляхів для розвитку вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність.

Так, О.М. Собоєв зазначає, що наразі чітко виокремлюються дві альтернативні моделі формування адміністративно-деліктного законодавства. Це – європейська модель, орієнтована на вивчення та запозичення досвіду Франції, Німеччини та інших країн і друга модель, яка орієнтована, перш за все, на досвід країн Співдружності незалежних держав (СНД) [2]. Звісно, існує також модель типова для країн, що не визнають відокремленого адміністративного зако-

нодавства – США, Велика Британія та інші країни, які відносяться до англосаксонської правової сім'ї [3]. Тим не менш, з огляду на те, що правова система України відноситься до континентального права, то ймовірним, на наш погляд, видається врахування досвіду країн Європи та країн пострадянського права. Проте, країни пострадянського табору, правові системи яких знаходяться в стані трансформації та переходу до стандартів західних демократій, не в мовній мірі можуть слугувати влучним об'єктом для дослідження, оскільки мають схожі проблеми з Україною в сфері правового регулювання адміністративної відповідальності.

Слушну думку, в цьому контексті, наводить І.П. Голосніченко, який вказує, що Україна вже «стоїть на порозі демократичних перетворень і в майбутньому стане правовою державою європейського зразка, що у свою чергу вимагає певних змін правової системи в цілому і, відповідно, адміністративного і кримінального права як її складової. Тому є нагальна потреба вже зараз подбати про максимальне наближення нашого адміністративного і кримінального законодавства до законодавства Євросоюзу» [7, с. 60]. Таким чином, дослідження інституту адміністративної відповідальності провідних європейських країн вважаємо більш доцільним.

Здебільшого у країнах Європи немає єдиного нормативного акта в якому об'єднуються склади адміністративних деліктів. Проте більшість держав мають закони змішаного характеру, в яких поєднані загальні матеріальні положення (про адміністративні порушення, суб'єктів відповідальності, стягнення тощо), та процедурні положення про порядок накладення адміністративних стягнень (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Італія, Португалія) [2].

Для багатьох країн Європи, як і для України, характерна надзвичайна розпорошеність адміністративно-деліктного законодавства. У Німеччині, наприклад, йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку. Пряма вимога про необхідність визначення адміністративних деліктів тільки в нормах закону існує в праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії, Португалії. В інших державах склади адміністративних деліктів і стягнення за них встановлюються і у законах, і в підзаконних актах [6].

Як уже згадувалося раніше, актуальним питанням є пошук шляхів удосконалення вітчизняної нормативної моделі адміністративної відповідальності на основі міжнародного досвіду. Так, деякі науковці пропонують запозичити модель європейських країн, які не мають єдиного кодифікованого акта, що встановлював би відповідальність за адміністративні проступки. Вдалою, у зв'язку з цим, видається думка В. Єремєєва, що незважаючи на вже існуючий міжнародний досвід, не слід погоджуватися з такою точкою зору, оскільки декодифікація вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність ускладнить процес правозастосування [3].

Варто зазначити, що у більшості країн Європи справи про адміністративні правопорушення належать до сфери кримінального права, тобто такі порушення вважаються різновидом злочинів [2]. Історичне походження адміністративних по-

рушень із карного права в окремих країнах «старої демократії» (Німеччина, Швейцарія, Бельгія, Нідерланди, Данія, Італія, Португалія) полягає у тому, що всі види порушень до 20 століття в європейських державах розглядалися виключно в межах карного законодавства. Але динамічний розвиток економіки та суспільних відносин засвідчили неможливість урегулювати відповідальність за всі види порушень механізмами карного права з обов'язковим залученням суду, дотриманням принципу змагальності та рівності сторін тощо. Це призвело до виокремлення більш м'якого різновиду діянь (проступків), які каралися представниками не судової влади, а поліції.

У законодавстві цих країн адміністративні делікти є різновидом каранних діянь, які підпадають під дію загальних положень карних законів. Правові системи інших держав (Австрії, Франції, Нідерландів, Іспанії, Греції) характеризуються відмежуванням адміністративного деліктного законодавства від карного, що виявляється у неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносин, які виникають унаслідок їх учинення, загальних положень карних законів [6].

Загалом слід зазначити, що регламентація адміністративного провадження залежить від співвідношення кримінального та адміністративного деліктного законодавства. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути врегульований: нормами кримінального закону (Данія); нормами кодексу про адміністративні проступки (Білорусія, Чехія, Польща); одночасно як нормами кримінального закону, так і адміністративно-деліктного законодавства (Естонія, Болгарія, Хорватія). В останньому випадку загальні норми кримінального законодавства поширюються на порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, за виключенням особливостей, визначених нормативно-правовим актом про проступки [2].

Процедура перегляду справ про адміністративні проступки в різних європейських країнах здійснюється на основі однакової принципів, але має свої відмінності.

Так, наприклад, Закон «Про порушення порядку» ФРН передбачає можливість оскарження постанови адміністративного органу чи прокуратури про застосування штрафу протягом двох тижнів з моменту прийняття відповідної постанови до окружного суду, в якому є окремі сенати для справ про порушення порядку [4, с. 149]. В Німеччині відсутнє адміністративне оскарження постанов про накладення штрафу, рішення окружних судів підлягають перегляду в ревізійному (касаційному) порядку до Вищого суду федеральної землі тільки з окремих видів справ, наприклад, про накладення штрафу або конфіскації майна в розмірі більше 250 євро, або заборону керування транспортним засобом і накладення штрафу більше 600 євро.

Доречно звернути увагу на те, що чинні норми КУпАП виключають можливість перегляду справи про адміністративне правопорушення в касаційному порядку до Верховного суду, адже рішення апеляційної інстанції є остаточним, що на нашу думку є суттєвим обмеження права громадян на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації [5].

Також цікаво згадати про Закон «Про право адміністративних покарань» Швейцарської конфедерації, який передбачає можливість оскарження постанови про адміністративне покарання за допомогою заперечення, яке подається протягом 30 днів до суб'єкта, який ухвалив цю постанову: федерального органу управління, органу поліції та інших органів, наділених публічно-правовими повноваженнями. До того ж орган, який розглядає заперечення при потребі, тобто при наявності нововиявлених обставин, які обтяжують відповідальність порушника, може призначити суворе покарання, яке оформлюється у формі розпорядження [4, с. 159]. Відмінністю ж вітчизняного законодавства, є те, що норма ст. 294 КУпАП заперечує можливість прийняття органом адміністративно-деліктної юрисдикції, який переглядає справу про адміністративне правопорушення постанови про посилення вже застосованих мір адміністративної відповідальності.

Слід резюмувати, що в країнах з адміністративно-деліктним правом карноправового характеру (Німеччина, Швейцарія, Італія, Португалія та ін.) допускається тільки судове оскарження рішень. А в системі відокремленого процедурного адміністративно-деліктного права (Франція, Бельгія, Греція) передбачається адміністративне і судове оскарження до адміністративного суду та трибуналу [5].

Аналіз зарубіжної доктрини та законодавства в сфері адміністративної відповідальності свідчить про відсутність єдиної моделі правового

регулювання цього інституту в зарубіжних країнах, де в одних – це частина карного законодавства, в інших – абсолютно інша сфера правового регулювання. Також можна вести мову про особливості систематизації законодавства про адміністративну відповідальність: одні країни орієнтовані на декодифікацію, а інші йдуть у напрямку прийняття єдиного кодифікованого акта. Також у зарубіжних країнах досить часто є відмінності в юрисдикційних адміністративних процедурах, які були відображені нами у роботі.

Висновки. Отже, для ефективного реформування інституту адміністративної відповідальності варто звернути увагу, перш за все, на міжнародний досвід регулювання інституту адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим, доцільним, на наш погляд, є прийняття нової редакції КУпАП з проведенням повномасштабної кодифікації чинного законодавства України в цій сфері.

Аналізуючи міжнародний досвід у зазначеній сфері, українське законодавство має адаптувати інститут адміністративної відповідальності до сучасних вимог з врахуванням тенденцій адміністративної відповідальності зарубіжних країн і обрати оптимальну модель. Перспективним напрямком оновлення законодавства в адміністративно-деліктній сфері і досі залишається кодифікація, котра має включати переосмислення існуючих норм, усунення суперечностей між ними, та використання позитивного міжнародного досвіду у вказаній сфері.

Список літератури:

1. Миколенко О.М. Адміністративно-деліктне право України: проблеми сьогодення та перспективи розвитку / О.М. Миколенко // *Правова держава*. – 2017. – № 2. – С. 55–59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/11094/1/55-59.pdf>.
2. Фазикош О.В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення / О.В. Фазикош // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. – Вип. 3-2. – Том 2. – 2015. – С. 178–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part_2/42.pdf.
3. Парненко В.С. Сучасні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності за кордоном / В.С. Парненко // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. – 2014. – Вип. 29(2.2). – С. 75–79.
4. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
5. 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. 60–66.
6. Павлович-Сенета Я.П. Основні напрямки вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн / Я.П. Павлович-Сенета // *Львівський державний університет внутрішніх справ: науковий вісник*. – № 1. – 2016. – С. 206–217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/01_2016/16psyadzk.pdf.
7. Голосніченко І.П. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності // *Право України*. – 2006. – № 8. – С. 60–63.

Сидельников А.Д., Кисилевич А.В.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация

В статье затрагиваются вопросы несовершенства отечественного законодательства об административной ответственности. Авторы отмечают необходимость обновления законодательства в указанной сфере и указывают на необходимость использования опыта зарубежных стран при таком реформировании. В связи с этим, в работе исследуются нормативные модели института административной ответственности в зарубежных странах, его соотношение с уголовным законодательством, а также изучаются процессуальные нормы различных стран, регламентирующие порядок привлечения к административной ответственности, а также устанавливают механизмы обжалования в указанной сфере.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтное законодательство, правонарушения, производство по делам об административных правонарушениях.

Sydielnikov O.D., Kysylevych O.V.

Yaroslav Mudryi National Law University

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Summary

The article raises a question of the imperfection of domestic legislation on administrative responsibility. The authors emphasize the need to update legislation in the mentioned field and point to the necessity to use the experience of foreign countries in such a reforming. Therefore, the paper investigates normative models of the institution of administrative responsibility in foreign countries, its correlation with criminal legislation, as well as studies procedural rules of various countries that regulate the procedure for bringing to administrative responsibility, as well as establish mechanisms for appeals in this area.

Keywords: administrative responsibility, administrative delict law, offence, proceedings in cases of administrative offenses.