

**СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРДОНОМ****TRENDS OF ADMINISTRATIVE INSTITUTE OF LIABILITY ABROAD****Парненко В.С.,***здобувач**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються сучасні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності за кордоном. Доводиться, що вивчення позитивного досвіду європейських країн дозволить сформувати найбільш ефективну модель вітчизняного інституту адміністративної відповідальності, що буде гармонійно вписана у світовий політико-правовий простір.

Ключові слова: *інститут адміністративної відповідальності, зарубіжний досвід, світові адміністративно-правові стандарти.*

В статье исследуются современные тенденции развития института административной ответственности за рубежом. Доказывается, что изучение позитивного опыта европейских стран позволит сформировать наиболее эффективную модель отечественного института административной ответственности, которая будет гармонично вписана в мировое политико-правовое пространство.

Ключевые слова: *институт административной ответственности, зарубежный опыт, мировые административно-правовые стандарты.*

The article investigates current trends institute of administrative responsibility abroad. It is shown that the study of positive experience of European countries will form most effective model of domestic institute of administrative responsibility to be harmoniously blended into global political and legal space.

Key words: *institute of administrative responsibility, international experience, international legal and administrative standards.*

Актуальність теми. Реалії політико-правової системи України на сучасному етапі розвитку демонструють суттєві трансформації інституту адміністративної відповідальності. Положення існуючої законодавчої бази в цій сфері були закладені ще в радянські часи, а тому науковцями та практиками сьогодні констатуються численні прогалини та неузгодження стосовно норм, що регулюють адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб. Подальший розвиток даного інституту потребує обов'язкового врахування політичних, соціальних, економічних змін, визнання пріоритету захисту прав і свобод людини та громадянина, як основи демократичної держави.

Одним із найбільш ефективних шляхів удосконалення існуючої системи адміністративної відповідальності, на нашу думку, є вивчення передового позитивного досвіду провідних високорозвинених країн, що й визначає актуальність обраної теми дослідження. Це дозволить змодельовати найбільш ефективну модель вітчизняного інституту адміністративної відповідальності, що буде гармонійно вписана у світову політико-правову картину, дасть змогу перейти до більш гнучких, демократичних засобів регулювання суспільних відносин.

Особливо актуалізують цю проблему євроінтеграційні процеси, які з кожним роком набувають все більших обертів. Відчувається необхідність інтеграції вітчизняного законодавства до вимог Європейського союзу (далі – ЄС) з метою розбудови України як правової, демократичної держави, відходу

від пережитків командно-партійної системи. Відповідно, врахування світових стандартів високорозвинених європейських країн, у тому числі стандартів системи адміністративної відповідальності, стає не просто бажаним, а усвідомлюється як необхідна умова для повноцінного входження у європейську спільноту. Таким чином, виявлення тенденцій розвитку інституту адміністративної відповідальності за кордоном дозволить виробити найбільш оптимальні вектори розвитку даного інституту в Україні.

Проблеми трансформації інституту адміністративної відповідальності набули особливої значущості протягом останніх років. Свідченням цього є численні наукові розвідки вітчизняних і зарубіжних учених-адміністративістів, серед яких В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Банчук, Ю. Битяк, І. Галаган, І. Голосніченко, Н. Гришук, Д. Єремеев, Л. Коваль, Ю. Коллер, Р. Калюжний, С. Ківалов, А. Комзюк, Д. Лук'янець, В. Наумов, І. Огороднікова, І. Пахомов, Ю. Шемшученко, О. Яшук та ін.

Так, О. Яшук аналізує сучасний стан законодавства України про адміністративну відповідальність, визначаючи перспективні положення подальшого розвитку даного правового інституту [12]; Д. Лук'янець досліджує досвід систематизації законодавства про адміністративну відповідальність у зарубіжних країнах, на основі чого намагається визначити концептуальні засади побудови та реалізації нормативної моделі адміністративної відповідальності в Україні [8]; Н. Гришук зосереджується на історико-правовому генезисі інституту адміні-

стративної відповідальності за кордоном [4]. Проте, незважаючи на наявність численних напрацювань із даної тематики, відчувається брак досліджень інституту адміністративної відповідальності крізь призму тенденцій розвитку означеної сфери у високорозвинутих зарубіжних країнах.

З огляду на це **метою статті** є виявлення основних тенденцій розвитку інституту адміністративної відповідальності за кордоном.

Виклад основного матеріалу. В умовах нагальної потреби максимального наближення вітчизняного законодавства до європейського, особливо цінним для України є вивчення досвіду країн ЄС. На сьогодні в нашій державі такий напрям визначений як стратегічний, про що свідчать численні нормативно-правові акти з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Серед таких актів, наприклад, Концепція загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Верховною Радою України від 21 листопада 2002 року, Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, які містять комплекс взаємопов'язаних завдань щодо адаптації законодавства України до законодавства європейської спільноти. Відповідно особливо цінним буде вивчення тенденцій розвитку інституту адміністративної відповідальності тих європейських країн, де він розвивається найбільш прогресивно.

З огляду на це особливої наукової уваги потребує розвиток досліджуваного інституту у Франції та Федеративній Республіці Німеччини. Фактично обидві названі країни становлять основу окремих самостійних моделей адміністративної відповідальності. Адже на сьогодні досить поширеною є думка про те, що існуюче в сучасних зарубіжних країнах адміністративне право, з певною умовністю, поділяється на такі дві моделі: 1) модель, що характерна для Франції та країн, котрі запозичили її правову систему; 2) модель, що властива Німеччині й країнам, де домінує вплив німецького права. Звісно, існує також модель, типова для країн, що не визнають відокремленості адміністративного законодавства, – США, Велика Британія та інші країни з англосаксонськими правовими традиціями. При цьому законодавство країн Заходу під адміністративною відповідальністю передбачає дещо інші відносини, ніж, наприклад, законодавство України. Тому на особливу нашу увагу заслуговують саме провідні системи континентального права, до яких власне і належить Україна.

Слід зазначити, що на сьогодні концепція адміністративної відповідальності у Німеччині та Франції має такі характеристики: є управлінською (органи публічної влади і їх посадові особи вступають між вертикальні відносини влади та підпорядкування, у ході реалізації яких можуть вчинятися певні види адміністративних правопорушень); публічно-сервісною (органи публічної влади вступають у відносини з фізичними та юридичними особами з метою надання їм публічних послуг і вимогою дотримува-

тися певних правил поведінки, зафіксованих у законах та інших нормативних актах, у ході реалізації яких можуть вчинятися певні види адміністративних правопорушень); правозахисною (притягнення до адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб, а також посадових осіб і органів публічної влади, які вчинили адміністративні правопорушення) [4, с. 115].

Німецьке адміністративне право, що фактично вважається правом публічного управління, розвивається в руслі континентально-європейської традиції. У Німеччині адміністративні проступки з точки зору систематизації відносяться до криміналістично-правового галузевого боку сфери. Однак право адміністративних проступків відрізняється від кримінального права змістовими аспектами. Крім того, якщо певне діяння має ознаки як злочину, так і адміністративного проступку (наприклад, порушення правил дорожнього руху, як проступок, і настання тяжких наслідків від такого порушення, як злочин), то перевагу у застосуванні має німецький кримінальний закон.

Слід урахувати, що на сучасному етапі українська система права адміністративних проступків та адміністративної відповідальності системно наближена не до адміністративного права Німеччини в сенсі права управління, а саме до права кримінального. Йдеться про основний, закладений в українському праві адміністративних проступків та адміністративної відповідальності принцип винної відповідальності та застосування заходів примусу до осіб, визнаних винними у вчиненні адміністративного правопорушення [4, с. 112–113].

Суттєво різниться підхід до усвідомлення адміністративної відповідальності у Франції. На думку Е. Талапіної, до зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на адміністративне право цієї країни, слід віднести рух європейської інтеграції, глобалізацію, реформу децентралізації, контрактуалізацію державного управління, проникнення інформаційних технологій в управління [11, с. 140]. Французьку модель адміністративної відповідальності фактично можна вважати «стрижнем» адміністративного права. Чітко дотримуючись доктрини публічного права, французькі адміністративісти досить детально розробили більшість аспектів регулювання нормами адміністративної відповідальності. Зокрема для цієї моделі залишається сталою тенденція до детального регулювання адміністративних відносин, поєднання матеріальних і процесуальних норм, ретельної регламентації процедур прийняття рішень і відповідальності.

Французькі науковці зазначають, що тут адміністративна відповідальність по суті мало чим відрізняється від цивільної відповідальності, про що свідчать численні судові постанови [3, с. 117]. У французькому адміністративному праві, як і праві цивільному, передбачена відповідальність саме за винне діяння, яке було доведено з точки зору невиконання правового зобов'язання. Фактично у французькій правовій доктрині виходять із того, що

сутність адміністративного права полягає в його правозахисному характері. Тому судова практика серед видів судових спорів виділяє два види, що виявляються у ході реалізації державної влади у галузі її організаційного оформлення та матеріальної частини. Йдеться про спори, які стосуються: неправильних службових дій, що не тягнуть за собою відповідальності винної особи – службовий проступок, які в адміністративній судовій практиці передбачають відповідальність адміністративного органу, але не його співробітника; особистої вини (члена адміністративного органу на відміну від вини адміністративного органу), яка перебуває в компетенції судів із кримінальних і цивільних справ, передбачає особисту вину співробітника, а не адміністративного органу, де він працює, оскільки судове провадження стосується його особисто, а відомство не несе відповідальності за особисту вину свого співробітника) [4, с. 113].

Серед основних тенденцій розвитку сучасного інституту адміністративної відповідальності – активні пошуки адекватних шляхів удосконалення законодавчої бази в даній сфері. В адміністративно-правовій науці висуваються найрізноманітніші концепції оновлення законодавства про адміністративну відповідальність. Одні вчені пропонують піти шляхом деяких європейських країн, які не мають єдиного кодифікованого акта, що встановлював би відповідальність за адміністративні проступки. Відповідальність за адміністративні делікти у цих країнах передбачена галузевими законами (у сфері екології, ветеринарії, транспорту, промисловості). Прибічники вказаного підходу пропонують декодифікувати чинний КУпАП і «розпорошити» склади адміністративних проступків за багатьма законами, які регулюють відносини в окремих сферах державного й суспільного життя [2, с. 143].

З цієї позиції слушною видається думка Д. Єрмеєва, що, незважаючи на вже існуючий зарубіжний досвід, не слід погоджуватися із такою точкою зору, оскільки декодифікація вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність значно ускладнить процес правозастосування. Очевидно, що серед усіх існуючих видів систематизації законодавства потребам адміністративної відповідальності найбільшою мірою відповідає саме кодифікація [6].

Традиційні погляди на зміст кодифікації полягають у тому, що вона є формою докорінної переробки чинних нормативних актів у певній сфері відносин, способом якісного впорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості та компактності, а також розчищення нормативного масиву, звільнення його від застарілих і таких, що себе не виправдали, норм. Адже у процесі кодифікації укладач прагне об'єднати і систематизувати чинні норми, а також переробити їх зміст, викласти нормативні приписи чітко і внутрішньо узгоджено, забезпечити максимальну повноту регулювання відповідної сфери відносин [8, с. 315]. А тому на сьогодні кодифікація вітчизняного законодавства повинна бути спрямована на те, щоб критично переосмислити чинні адмі-

ністративно-правові норми, усунути суперечності і неузгодженість між ними.

Стратегічним напрямом розвитку адміністративного права зарубіжних країн є пошук опори нормотворчої діяльності у фундаментальних правах і свободах людини. Адже з позиції прав людини адміністративне право завжди було зміщено, оскільки саме від виконавчої влади і захищаються права громадян. Новації в адміністративному праві сьогодні будуються в руслі захисту основних прав і свобод людини [11, с. 143]. Тому, говорячи про адміністративну відповідальність, можна передусім констатувати суттєву зміну спрямованості й змісту адміністративно-правового статусу людини. Будь-які перетворення в сфері адміністративно-правових відносин націлені на становлення правового стандарту взаємовідносин публічної адміністрації і людини, основою якого є сприйняття особи таким суб'єктом, перед яким влада відповідальна за свою діяльність. У зв'язку з цим сьогодні у змісті адміністративно-правового статусу людини перевага надається визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а, насамперед, її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе всю відповідальність.

Цілоком виправданою є відсутність єдиної доктрини регулювання відносин в адміністративно-правовій сфері. Для прикладу звернемося до досвіду регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері оподаткування. Зазначена сфера є проблемною, адже на сьогодні за більшість правопорушень у сфері оподаткування фактично пропонується притягувати осіб до відповідальності на підставі двох кодексів, хоча й Конституцією України передбачено, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Коло правопорушень у сфері оподаткування, що регулюються засобами адміністративної відповідальності у кожній конкретній країні, відрізняється своїми особливостями. Слід зазначити, що адміністративні санкції за правопорушення в сфері оподаткування в деяких державах встановлюються не адміністративними кодексами, а нормами, які входять до податкового законодавства. У Франції, наприклад, відповідальність за правопорушення в сфері оподаткування регулюється Загальним кодексом про податки 1950 року, у Німеччині – Положенням про податки 1977 р., а у Великобританії та Італії – окремими спеціальними законодавчими актами про податки [10, с. 237].

Аналізуючи країни Західної Європи, можна зробити висновок, що в жодній з них немає єдиного акта, в якому об'єднуються склади адміністративних деліктів. Проте більшість держав мають закони змішаного характеру, в яких об'єднуються загальні матеріальні положення та процедурні положення про порядок накладення адміністративних стягнень. Такі закони притаманні для Німеччини, Швейцарії, Австрії, Італії та Португалії. Наприклад, в Іспанії немає кодифікованого закону з переліком адміністративних порушень,

але існують окремі галузеві закони, в яких містяться відповідні склади. Одним з них є загальний Закон «Про податки» від 1963 року. При цьому регулювання правопорушень у сфері оподаткування відноситься до механізмів адміністративного права. Так, Законом «Про правовий режим публічної адміністрації та загального адміністративного провадження» від 1 січня 2004 р. встановлено порядок застосування штрафів та не грошових адміністративних санкцій за податкові правопорушення [1].

Цікаво звернутися до швейцарського адміністративного законодавства, яке, на думку В. Колпакова та Д. Лук'янца, відноситься до «широкого карного законодавства» [1]. Проаналізувавши положення Федерального Закону Швейцарської конфедерації «Про право адміністративних покарань» від 22 березня 1974 року, можна зробити висновки, що інститут адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері оподаткування займає в ньому провідне місце (на відміну від інших інститутів, які відсилають до положень окремих законів). Так, за ст. 14 «Той, хто введе орган управління, інший орган або третю особу завдяки підтасуванню або приховуванню фактів в оману, або посилить їх помилку і таким чином неправомірно набуде для себе або для іншої особи дозвіл на внесок, повернення податку або збору, іншої дії з боку суспільства, або уникне позбавлення дозволу, карється ув'язненням або штрафом». У тій же статті є й таке визначення діяння, що підлягає покаранню: «Якщо своїми обманними діями винний сприяє тому, що громадськість позбавляється податку в значній сумі внеску або інших платежів, або вона буде позбавлена надбання другим чином, ці дії караються тюремним ув'язненням до одного року або штрафом до 30 тис. франків» [1]. Тобто норми адміністративного законодавства Швейцарської конфедерації також чітко регулюють питання правопорушень у сфері оподаткування, і таким чином посідають основне місце у процесі регулювання даної сфери відносин.

Предметом регулювання італійського адміністративного законодавства виступають порушення (*violazione*), які тягнуть за собою накладення адміністративних санкцій (*sanzioni amministrative*). Аналіз положень Закону «Про зміни карної системи» від 24 листопада 1981 року № 689 засвідчує, що порушення у сфері обов'язкового соціального забезпечення та страхування, та фінансові правопорушення посідають у ньому значне положення. Так, згідно зі ст. 37 цього закону неподання або підробка обов'язкових записів і декларацій карється позбавленням волі до двох років, якщо наслідком є несплата відрахувань і страхових внесків, передбачених законом про обов'язкові соціальні забезпечення та страхування» [1]. Незважаючи на те, що такі правопорушення можуть вважатися злочинами, якщо ухилення зафіксоване та становить предмет адміністративного та судового розгляду, карна процедура зупиняється з моменту запису порушення в реєстр, про який йдеться в статті 335 Кодексу карної процедури, до моменту прийняття рішення адміністративним орга-

ном чи судом першої інстанції [1]. Тобто, цим законом передбачається можливість вирішення питання про притягнення до відповідальності за правопорушення в сфері оподаткування в адміністративному порядку.

Заслужує також на увагу позиція Ю. Коллера, який виділяє тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності в країнах ЄС в результаті аналізу міжнародно-правових актів щодо регламентації питання адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки дорожнього руху. Зокрема серед таких тенденцій: застосування більш уніфікованого підходу до встановлення адміністративної відповідальності за порушення даних правил, здійснення більш чіткого розмежування адміністративно-деліктних явищ та злочинів у досліджуваній сфері [7, с. 115]. Таким чином, слушною є позиція науковця, що для подальшої гармонізації національного законодавства з міжнародно-правовими нормами та стандартами необхідно, наприклад, уніфікувати законодавче викладення ознак правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху (узагальнити ознаки правопорушень, звести до можливого мінімуму кількість норм, якими передбачена відповідальність за порушення у сфері безпеки дорожнього руху).

Інша модель, яка застосовується в законодавстві зарубіжних країн, зумовлює наявність певних критеріїв, які визначають порядок застосування та вид санкцій, передбачених за скоєння адміністративного проступку в сфері безпеки дорожнього руху. Аналізуючи кодекси про адміністративні правопорушення Латвії, Польщі та інших європейських країн, можна стверджувати, що головним критерієм застосування певного виду санкцій за порушення законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є стан виконання своїх професійних обов'язків. Наприклад, у Польщі, якщо працівник поліції порушує правила дорожнього руху в особистий час, за межами службової діяльності, він підлягає відповідальності на загальних підставах як звичайний громадянин. Якщо порушення нормативів у сфері безпеки дорожнього руху було наслідком виконання його професійних обов'язків, то працівник поліції пише мотивований рапорт, на підставі якого керівництвом визначається можливість притягнення або звільнення його від відповідальності. В той же час, якщо працівник поліції стає в судовому порядку відповідачем за порушення правил дорожнього руху, до нього також застосовуються заходи дисциплінарного характеру [9]. Подібна ситуація властива й діяльності вітчизняних правоохоронних органів, і у випадку доведеності вини працівника, який скоює адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, до нього можливе застосування подвійної (адміністративно-дисциплінарної) відповідальності [5].

Висновки. Потреба входження України до міжнародно-правового простору спонукає до оновлення фундаментальних правових інститутів, серед яких – інститут адміністративної відповідальності. Ефективним шляхом адаптації цього інституту до

сучасних економічних і суспільно-політичних умов вбачається вивчення та врахування сучасних тенденцій розвитку адміністративної відповідальності зарубіжних країн.

Аналіз існуючої зарубіжної доктрини регулювання відносин в адміністративно-правовій сфері яскраво свідчить про концептуальність інституту юридичної відповідальності, специфічний кодифікований характер норм адміністративної відповідальності. Провідні системи континентального права на

сьогодні активно демонструють пошук відповідності між концептуальними засадами, на яких побудовано інститут адміністративної відповідальності, і потребами в ефективних засобах державного примусу, здатних функціонувати в сучасних умовах. Окрім цього досить помітною є тенденція приведення у відповідність нормотворчої діяльності до сучасного змісту адміністративно-правового статусу людини, де пріоритетом виступає захист основних прав і свобод людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
2. Банчук О. Концепція Кодексу України про адміністративні проступки стала предметом обговорення / О. Банчук // Право України. – 2006. – № 7. – С. 142–145.
3. Гоэн О. Основные начала административного права: французское право / О. Гоэн // Основные начала российского и французского права. – М., 2012. – С. 104–121.
4. Грищук Н. Історико-правовий генезис інституту адміністративної відповідальності: порівняльно-правові аспекти / Н. Грищук // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 111–115.
5. Донський В. Адміністративна відповідальність працівників ОВС України та поліції зарубіжних країн за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху: порівняльно-правовий аналіз / В. Донський // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 2011. – № 1. – С. 403–410.
6. Єремєєв Д. Деякі аспекти реформування законодавства про адміністративну відповідальність / Д. Єремєєв. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3841/%C4>.
7. Коллер Ю. Адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки дорожнього руху: міжнародно-правовий аспект / Ю. Коллер // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 1. – С. 111–115.
8. Лук'янець Д. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
9. О правонарушениях: Закон Республики Польша: Принят Сеймом 20.05.1971 г. // Официальный законодательный вестник от 31.05.1971; О дорожном движении: Закон Республики Польша: Принят Сеймом 20.06.1997 // Официальный законодательный вестник от 19.08.1997.
10. Огороднікова І. Міжнародний досвід регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері оподаткування / І. Огороднікова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. – № 1 (52). – С. 236–242.
11. Талапина Э. Административное право Франции сегодня / Э. Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения. – М. : НОРМА, 2004. – С. 136–151.
12. Ящук О. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективи його розвитку / О. Ящук // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 150–154.