

Шульга Є.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН У ДЕРЖАВАХ ЄВРОПИ

Розвиток національної правової системи неможливий без аналізу та запозичення позитивних рис зарубіжного досвіду правового регулювання відносин у суспільстві. Підсилюється вказана теза сучасним напрямом євроінтеграційних процесів в Україні, курс на який був проголошений урядом в 2014 р. і був визначений основною прерогативою розвитку держави в найближчому майбутньому. З огляду на те, що адміністративно-деліктні відносини є надзвичайно важливим фактором зменшення адміністративної делікатності та зміцнення законності та правопорядку, нині дослідження європейського досвіду правового регулювання адміністративно-деліктних відносин є критично важливим.

Безумовно, мова не може йти про його бездумне копіювання, адже право не є абсолютною або абстрактною системою, воно залежить від громадського і політичного розвитку соціуму, існування якого поза об'єктивною реальністю позбавляється будь-якого сенсу. Але порівняльно-правове вивчення, раціональне використання зарубіжного досвіду або, навпаки, осмислене заперечення його застосовності для вітчизняних умов здатні значно розширити «інтелектуальне поле» як української правової науки загалом, так і конкретно адміністративно-деліктних відносин. Так, з одного боку, необхідно враховувати власні національні особливості і традиції під час здійснення правових реформ. З іншого боку, істотну допомогу у виборі напрямів удосконалення законодавства може надати досвід, вже накопичений іншими державами під час досягнення аналогічних цілей. Можна стверджувати, що правові реформи стануть більш ефективними, якщо в їх основі буде закладений порівняльно-правовий метод.

Окремі аспекти відносин адміністративної відповідальності в зарубіжних країнах ставали предметом досліджень таких вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів, як: О. Банчук, В. Віхрова, О. Гозн, Н. Гришук, В. Заросило, А. Зубов, О. Орехов, В. Печуляк, В. Татарян, А. Школик тощо. Однак дослідження європейського досвіду правового регулювання адміністративно-деліктних відносин проведено не було.

Одразу варто зазначити, що в країнах Європи переважає каральний підхід до розуміння адміністративних проступків як серцевини адміністративно-деліктних відносин, що домінував спочатку в Німеччині в XVIII – IX ст. Провини, за які наступала відповідальність, називалися «*exekutivstrafen*», пізніше – поліцейськими, або фіскальними, делік-

тами. Вони являли собою кримінальні проступки. Особи, котрі їх здійснили, несли кримінальну відповідальність. Загалом законодавство Пруссії, а потім Німеччини закріплювало можливість кримінального примусу в адміністративному порядку. Таким чином, склалося інше розуміння адміністративних правопорушень: це невиконання населенням адміністративних приписів державної влади або вчинення таких дій, покарання за які призначалося в адміністративному порядку. Метою таких покарань було не відновлення порушеного права, а покарання за невиконання правил поведінки [1, с. 281–282].

З огляду на низку причин саме «пруський» підхід отримав «друге народження» в нашій державі в XIX ст. і після революції 1917 р. відбулась трансформація адміністративних правопорушень в інше явище, що позначається колишнім терміном. Із засобів контролю за рішеннями органів державної влади інститут адміністративних правопорушень, як, власне, і вся галузь адміністративного права, перетворився на «придаток» кримінального права, забезпечуючи контроль держави над суспільством, охороняючи правопорядок загрозою покарання [2]. При цьому у науці сучасного вітчизняного адміністративного права деякі основні постулати поліцейського права зберігаються досі. Сучасні ж європейські держави пішли іншим шляхом, хоча наші концепції регулювання адміністративно-деліктних відносин суттєво збігаються, вплив поліцейського права на формування вчення про адміністративну відповідальність в європейських країнах значно менший.

Зважаючи на федеративний устрій Німеччини, який заснований на співпраці між Федерацією, землями і громадами, варто зазначити про особливості у порядку розмежування повноважень між Федерацією і землями Німеччини стосовно адміністративної відповідальності. Так, розмежування повноважень між Федерацією і землями Німеччини в законодавчій сфері реалізується через припис про «виняткову» і «конкуруючу» законодавчу компетенцію Федерації. Зокрема, федеральний законодавець закріпив у Законі «Про адміністративні правопорушення» можливість правового регулювання відповідальності за адміністративні правопорушення на рівні як федерального, так і земельного законодавства Німеччини. Це свідчить про те, що, з одного боку, у ФРН відсутнє чітке ієрархічне побудова системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції, з іншого боку, це не впливає на результати адміністративно-деліктної практики, адже не важ-

ливо, який орган буде застосовувати заходи адміністративної відповідальності до особи, а важливо, щоб особа була притягнута до відповідальності (понасело покарання) в найбільш простий і оперативний спосіб, який є вигідним для обох сторін, тобто для держави, оскільки витрачаються найменші адміністративні ресурси і для порушника, оскільки він має змогу оперативно відшкодувати завдану товариству шкоду у разі визнання такого порушення, а в іншому випадку – оскаржити рішення в суді [3, с. 140].

У відповідних традиціях, але з певними особливостями до правового регулювання адміністративно-деліктних відносин підходять в Італії. Предметом регулювання італійського адміністративного законодавства є порушення (*violazione*), які тягнуть за собою накладення адміністративних санкцій (*sanzioni amministrative*). Відповідно до положень Закону «Про зміни карної системи» від 24 листопада 1981 р. № 689, порушення у сфері обов'язкового соціального забезпечення й страхування та фінансові правопорушення посідають у ньому важливе положення. Так, згідно зі ст. 37 цього Закону, неподання або підроблення обов'язкових записів і декларацій карається позбавленням волі до двох років, якщо наслідком є несплата відрахувань і страхових внесків, передбачених законом про обов'язкові соціальні забезпечення та страхування [4, с. 159].

На особливу увагу заслуговує досвід регулювання діяльності державних службовців у Франції. На відміну від вітчизняного підходу, адміністративна (публічна) відповідальність у Франції – це відповідальність адміністрації. У Франції немає поняття адміністративного правопорушення у контексті, в якому ми звикли його розуміти, щоправда, адміністративні санкції існують (спори щодо них підвідомчі як загальним, так і адміністративним судом) [5].

У французькому адміністративному праві передбачається відповідальність як за винне діяння, що було доведено з точки зору невиконання правового зобов'язання, так і за діяння, що не пов'язано з виною. Річ у тім, що у французькій правовій доктрині виходять з того, що сутність адміністративного права полягає в його правозахисному характері. Тому судова практика спорів виділяє два види, що виявляється у процесі державної влади у галузі її організаційного оформлення та матеріальної частини [6, с. 113]. Такий різновид накладення адміністративної відповідальності без вини може бути заснований на ризику, який несе ряд видів адміністративної діяльності та заподіює шкоду приватній особі. Окрім цього, відповідальність адміністрації без її вини може бути предметом позову у вчиненні шкоди законодавчою мірою невеликої кількості осіб, невиконанням за мотивами спільних інтересів судового рішення, наявністю галасливого і забруднюючого публічного об'єкта, який завдає шкоди тим, хто живе по сусідству, та в ряді інших випадків [7].

Проведення у справах про адміністративні правопорушення регулюється відповідно до загальних положень Закону Австрії «Про загальну адміністративну процедуру». А згідно із Законом Австрії

«Про адміністративні покарання» встановлюються особливості окремих проваджень. Уповноваженими на здійснення адміністративної кримінальної процедури є адміністративні органи загальної компетенції та окружні адміністративні органи, а також органи федеральної поліції. Постанови про покарання, прийняті у загальному порядку, підлягають оскарженню лише в незалежних адміністративних сенатах, котрі створені у кожній федеративній землі. Рішення адміністративних сенатів є остаточними і не підлягають перегляду у суді [8, с. 56].

Зауважимо, що у всіх європейських державах юридичні особи нарівні з фізичними можуть бути суб'єктами відповідальності за адміністративні делікти. Тільки в Австрійській та Італійській республіках суб'єктами здійснення деліктів виступають лише фізичні особи, а на юридичних осіб накладається обов'язок нести відповідальність у вигляді сплати штрафу. Треба зазначити, що юридичні особи в західноєвропейських країнах також є суб'єктами кримінальної відповідальності. Визнання юридичних осіб суб'єктами відповідальності можливе внаслідок особливостей визначення у відповідних законах суб'єктивної сторони адміністративних порушень. Вона характеризується існуванням переважно об'єктивної концепції провини, за якою не треба встановлювати умисел або необережність у діяннях порушника [3, с. 190].

Окремо варто зазначити законодавчий підхід Данії, який значно відрізняється від розглянутих моделей правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у країнах європейського співтовариства. Він не визнає поділу карних діянь на різні види і використовує тільки один їх різновид – злочин. Але варто зауважити, що деякий складник злочинів, зокрема тих, які викладені у законах про дорожній рух і транспорті, податки, охорону навколишнього природного середовища тощо, становлять основу адміністративно-деліктного законодавства [9, с. 68].

Найближчою до вітчизняної моделі регламентації адміністративно-деліктних відносин виявляється модель, що використовується у країнах Східної Європи та Прибалтики, яка, на відміну від країн «усталеної демократії», де немає єдиного нормативного акта, об'єднуючого склади адміністративних деліктів, передбачає систематизацію адміністративно-деліктного законодавства у кодексах і законах. Як правило, такі кодекси об'єднують норми матеріального та процесуального права, розкривають поняття «адміністративне правопорушення», цілі і систему покарань, визначають склади правопорушень [10].

У питаннях залежності адміністративного виду відповідальності від кримінального законодавство західноєвропейських країн характеризується дуалізмом підходів. Так, в окремих державах законодавство про адміністративні делікти є частиною кримінального законодавства (Естонія, Болгарія, Словенія, Сербія, Хорватія). Незвичайною в цьому ланцюжку була реформа в Естонській Республіці, яка полягала в перетворенні адміністративних де-

ліктів на кримінальні проступки як частина Кримінального кодексу. Оскільки в інших державах із широким кримінальним правом нинішня ситуація є історично зумовленою і сформованою – в Болгарії з 1960-х рр., а в балканських країнах – із часів існування єдиної Югославської Республіки. Характерною для цих країн є наявність одного роду протиправних діянь (караних) у загальному кримінальному праві і ще одного роду дій (проступків), в особливому праві проступків. А в самій системі законодавства про проступки, як зазначає А. Банчук, ми маємо змогу «виділити окрему підсистему адміністративних деліктів. При чому формально цю сукупність деліктів у зарубіжному законодавстві не виділяють. Одним із визначальних критеріїв для такого виділення виступає процедура притягнення до відповідальності за вчинення проступків судовою чи адміністративною» [10, с. 7–8].

В інших державах «молодої демократії» (Литва, Латвія, Польща, Чехія, Словаччина) законодавство про адміністративні проступки майже повністю відокремлене від кримінального права. Такий стан у балтійських країнах зумовлюється існуванням старих кодексів про адміністративні делікти, які регулюють відмінні від кримінального права діяння. Законодавець Польщі, разом із тим, свідомо почав створення законодавства про адміністративні делікти, окремого від кримінального законодавства, хоча певні положення Кримінального кодексу Республіки Польща за аналогією застосовуються до адміністративних деліктів [10, с. 8]. Також варто зазначити, що характерною рисою більшості східноєвропейських країн є можливість встановлення складів проступків не лише на рівні закону, але й в актах уряду і органів місцевого самоврядування.

Висвітлюючи процедурні питання правового регулювання адміністративно-деліктних відносин відповідного блоку країн, варто зауважити, що його правова природа напряму залежить від співвідношення матеріального адміністративно-деліктного права та кримінального. Так, у Польщі, Латвії та Чехії, де, як вже зазначалось раніше, адміністративна відповідальність є порівняно самостійною, провадження про адміністративні правопорушення здійснюється згідно із порядком, встановленим адміністративно-процесуальними законами або кодифікованим актом, що одночасно об'єднує і матеріальну, і процесуальну сторони адміністративної відповідальності. У країнах із широким кримінальним правом, що включає до свого складу право про проступки, процедура притягнення до адміністративної відповідальності встановлюється положеннями загальних законів (кодексів) про кримінальну процедуру. Закони про проступки цих країн тільки визначають особливості провадження щодо накладення санкцій [11, с. 348].

Різняться у східноєвропейських країнах і порядок перегляду справ адміністративні правопорушення. Так, у Чехії, Словаччині, Литві порядок і способи оскарження залежать від правової природи провадження щодо порушень і здійснюються до адміністра-

тивних судів. Причому у Чехії та Словаччині обов'язковою є стадія адміністративного апеляційного оскарження. У Литві судове та адміністративне оскарження є альтернативами, а в Латвії передбачене тільки оскарження до адміністративного суду [12, с. 62].

Із вищенаведеного можливо зробити висновок, що модель самого розуміння місця адміністративно-деліктних відносин, особливо у західноєвропейських країнах, значно відрізняються від вітчизняної. Тому під час запозичення досвіду країн «розвинутої демократії» необхідно діяти дуже обережно, запозичуючи лише окремі пропозиції та напрями їх механізму правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, які зможуть ефективно «увійти» до нашої правової системи.

Із метою вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні пропонуємо, ґрунтуючись на досвіді Німеччини, створити механізм залучення суддівського нагляду за здійсненням таких адміністративно-примусових заходів, як поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, що використовуються компетентними органами для забезпечення правопорядку і безпеки. На прикладі Німеччини пропонуємо закріпити на законодавчому рівні ряд положень щодо обов'язкового повідомлення слідчого судді про затримання особи в адміністративному порядку з метою розгляду суддею питання про можливість її подальшого утримання. Переконані, такий механізм підвищить захист людини і громадянина від свавілля владних установ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Административное право: Курс лекций: Учеб. пособ. для вузов / Под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М., 2006. – 450 с.
2. Честнов И.Л. Институт административных правонарушений в системе права : дис. ... канд. юрид. наук / И.Л. Честнов. – СПб., 1994. – С. 9–11.
3. Банчук А. Обсуждение целесообразности внедрения института криминальных проступков в правовую систему Украины / А. Банчук // Право Украины. – 2007. – № 7. – С. 139–143.
4. Віхрова В.С. Адміністративна відповідальність фізичних та юридичних осіб країн європейського союзу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.С. Віхрова. – К., 2015. – 226 с.
5. Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions. Etude adoptée par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat le 8 décembre 1994, Paris, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'Etat, 1995.
6. Гришук Н. Історико-правовий генезис інституту адміністративної відповідальності: порівняльно-правові аспекти / Н. Гришук // Підприємство, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 111–115.
7. Общие сведения об административном праве Франции (второе издание) // Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы». – 1993. – № 9. – С. 101.
8. Зубов А. Зарубежный опыт судебного рассмотрения дел о правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности / А. Зубов // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2014. – № 4. – С. 53–61.

9. Перспективы развития административно-деликтного права: право административной ответственности в Республики Казахстан // Анализ Центра исследования правовой политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz>.

10. Банчук А.В. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим досту-

па : http://www.pravo.org.ua/files/administr/covv/banchuk_pravo.

11. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 528 с.

12. 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. – 2012. – № 4. – Ч. 1. – С. 60–64.

Шульга Є.В. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН У ДЕРЖАВАХ ЄВРОПИ

У цій статті здійснюється дослідження особливостей правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у таких державах Європи, як Австрія, Болгарія, Данія, Естонія, Італія, Литва, Латвія, Польща, Німеччина, Словаччина, Словенія, Сербія, Франція, Хорватія, Чехія. Основну увагу зосереджено на так званому «каральному підході» до розуміння адміністративних проступків як серцевини адміністративно-деліктних відносин, що є переважає в Європі. Ґрунтуючись на досвіді Німеччини, запропоновано створити механізм залучення суддівського нагляду за здійсненням таких адміністративно-примусових заходів, як поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, що використовуються компетентними органами з метою забезпечення правопорядку і безпеки.

Ключові слова: адміністративний проступок, адміністративно-деліктні відносини, зарубіжний досвід адміністративно-деліктних відносин.

Шульга Е.В. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЫ

В данной статье осуществляется исследование особенностей правового регулирования административно-деликтных отношений в таких государствах Европы, как Австрия, Болгария, Дания, Эстония, Италия, Литва, Латвия, Польша, Германия, Словакия, Словения, Сербия, Франция, Хорватия, Чехия. Основное внимание сосредоточено на так называемом «карательном подходе» к пониманию административных проступков как сердцевин административно-деликтных отношений, которое является преобладающим в Европе. Основываясь на опыте Германии, предложено создать механизм привлечения судебного надзора за осуществлением таких административно-принудительных мер, как помещение в стационар лица, его арест или временное задержание, используемых компетентными органами для обеспечения правопорядка и безопасности.

Ключевые слова: административный проступок, административно-деликтные отношения, зарубежный опыт административно-деликтных отношений.

Shulga Ye.V. FEATURES OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE-DELICT RELATIONS IN THE EUROPEAN COUNTRIES

In this article, the study of the peculiarities of the legal regulation of administrative-delict relations in such European states as Austria, Bulgaria, Denmark, Estonia, Italy, Lithuania, Latvia, Poland, Germany, Slovakia, Slovenia, Serbia, France, Croatia, and the Czech Republic is carried out. The focus made on the so-called “punitive approach” to understanding administrative misconduct as the core of administrative-delict relations that prevails in Europe. Based on Germany's experience, it is proposed to create a mechanism for involving judges in the enforcement of such administrative and enforcement measures as the placement, arrest or temporary arrest of a person in a hospital, used by the competent authorities to ensure law and order and security.

It is established that in all European states legal entities, along with physical cogs, are subjects of responsibility for administrative delicts. Only in the Austrian and Italian republics acts of the conduct of delicts come from individuals only, and legal persons are required to be liable in the form of a fine. It should be noted that legal entities in Western European countries are also subjects of criminal liability. Recognition of legal entities by the subjects of responsibility may be due to the specifics of the definition in the relevant laws of the subjective part of administrative violations. It is characterized by the existence of a predominantly objective concept of guilt, according to which it is not necessary to establish intent or carelessness in the perpetrator's actions.

In the questions of the dependence of the administrative type of liability from criminal legislation of Western European countries characterized by dualism approaches. For example, in some countries, the legislation on administrative delicts is part of the criminal law (Estonia, Bulgaria, Slovenia, Serbia, Croatia). Unusual in this chain was the reform in the Republic of Estonia, which was to turn administrative delicts into criminal offenses as part of the Criminal Code. As in other countries with a broad criminal law, the current situation is historically conditioned and formed – in Bulgaria since the 1960s, and in the Balkan countries – since the existence of the united Yugoslav republic. Characteristic for these countries is the presence of one kind of unlawful acts (punishable) in general criminal law, and another kind of actions (misdemeanors), in the special right of misconduct.

Covering the procedural issues of legal regulation of the administrative and tort relations of the respective bloc of countries, it should be noted that its legal nature directly depends on the ratio of material administrative and tort

law and criminal. So, in Poland, Latvia and the Czech Republic, where, as already indicated earlier, administrative liability is relatively independent, proceedings on administrative violations are carried out in accordance with the procedure established by administrative procedural laws or a codified act, which simultaneously combines the material and procedural aspects of administrative liability. In countries with a broad criminal law that includes the right to misconduct, the procedure for bringing administrative liability is established by the provisions of the general laws (codes) on the criminal procedure. The laws of the offenses of these countries only determine the peculiarities of the proceedings for the imposition of sanctions.

Key words: administrative misconduct, administrative-delict relations, foreign experience of administrative-delict relations.