

ІНОЗЕМНИЙ (ЄВРОПЕЙСЬКИЙ) ДОСВІД ПЕРЕГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ У ВІТЧИЗНЯНЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

ОРЄХОВ Олег Іванович - здобувач кафедри адміністративного права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

УДК 342:95

В статті досліджено іноземний (європейський) досвід правового регулювання перегляду справ про адміністративні правопорушення та визначено можливості його впровадження в національне адміністративно-деліктне законодавство.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративно-деліктне провадження, перегляд справ про адміністративні правопорушення, європейське адміністративне деліктне законодавство.

Актуальність теми

Перегляд справи про адміністративне правопорушення є важливим інститутом адміністративно-деліктного процесу, основна сутність якого є забезпечення законного притягнення особи до адміністративної відповідальності, надання останньому можливості додаткового захисту своїх права, а потерпілому встановлення справедливості та забезпечення відшкодування завданої шкоди. На сучасному етапі реформування адміністративно-деліктного законодавства та правозастосовної практики це можливо з урахуванням вивчення, виокремлення та запровадження іноземного позитивного досвіду функціонування такого інституту.

Метою статті є вироблення авторського підходу щодо удосконалення норм адміністративно-деліктного законодавства стосовно забезпечення належного та ефективного перегляду справ про адміністративні правопорушення у врахуванням іноземного, перед усім європейського досвіду правотворення та правозастосування.

Постановка проблеми

Проблеми перегляду справ про адміністративні правопорушення зумовлені: по-перше, недосконалістю правових норм, які регулюють порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з їх оскарженням, по-друге, відсутністю доктринального тлумачення даних норм, що зумовлює проблеми правозастосовної практики, по-третє, відсутністю єдиних підходів до розуміння цього інституту адміністративно-деліктного процесу.

Виклад основних положень

Для більш комплексного підходу щодо з'ясування сутності та доцільності процедури перегляду справ про адміністративні правопорушення необхідно проаналізувати іноземний досвід перегляду таких справ.

Перед тим слід відзначити, що процедура притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного проступку в більшості європейських країн здійснюється на тих же процесуальних засадах та принципах, що і порядок притягнення до відповідальності за кримінальні проступки. Однак основною відмінністю такої процедури є те, що вона більш спрощена ніж процедура притягнення до відповідальності за вчинення кримінального проступку, а очевидним є і певне обмеження повноважень органів адміністративно-деліктної юрисдикції (посадових осіб адміністративного органу, поліції, прокуратури) щодо застосування заходів забезпечення провадження: затримання

особи, проведення вилучень, обшуків, обслідувань. Рішення про їх застосування, як і доставлення порушника, його тимчасове утримання під вартою може прийматися виключення судом.

Схожість процедури притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного проступку та кримінального проступку зумовлена тим, що в переважній більшості за вчинення цих діянь застосовуються однакові за юридичною природою санкції, переважно штраф та конфіскація (вилучення) майна. Різниця, по-сутті, лише у розмірах штрафних санкції та згоди винної особи-порушника щодо його добровільної сплати.

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

Так, 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 [1, 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 України або іншої судової інстанції, зокрема до Вищого адміністративного 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 (в нашому випадку суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції), визначених статтею 55 Конституції України [2, с. 141]. Як справедливо зазначають Т.О. Коломоець та Р.О. Ку-

курудз поняття «оскарження» у справах про адміністративні правопорушення необхідно сприймати в широкому розумінні, воно може знаходити свій прояв в різних формах: поданні апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції; реалізації особою права на касаційне оскарження [3, с. 32]. Тому ми підтримуємо позицію науковців та практиків, що запровадження апеляційного оскарження постанов судів у справах про адміністративні проступки та закріплення положення про остаточність рішень апеляційних судів є передчасним і необдуманим кроком, оскільки цим самим усунуто Верховний Суд України від перегляду в порядку нагляду прийнятих місцевими та апеляційними судами постанов [4, с. 53].

Закон «Про право адміністративних покарань» Швейцарської конфедерації передбачає можливість оскарження постанови про адміністративне покарання за допомогою заперечення, яке подається протягом 30 днів до суб'єкту, 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 ново виявлених обставин, які обтяжують відповідальність порушника, може призначити суворіше покарання, яке оформлюється у форму розпорядження [1, 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.

Французьке адміністративно-деліктне законодавство є несистематизованим і засновується на великій кількості галузевих законодавчих актів, однак характеризується досить деталізованою процедурою притягнення до адміністративної відповідальності, яка передбачає належне забезпечення права особи участі в провадженні, надані доказів у справі та захист її інтересів. Прийняті рішення можуть оскаржуватись заінтересованими особами до трибуналів або фінансових судів (щодо порушення у податковій

чи митній сфері). Але крім судового оскарження особи мають право подавати скарги до самих адміністративних органів, які прийняли відповідне рішення, що свідчить про досить високий рівень довіри суспільства до органів адміністративно-деліктної юрисдикції [1, с.161].

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 (Франції, Бельгії, Греції) передбачається адміністративне і судове оскарження до адміністративного суду та трибуналу.

В державах так званої «молодої демократії», які теж відносяться до держав відокремленого адміністративного деліктного права – Чехії, Словаччині, Литві порядок і способи оскарження залежать від правової природи провадження щодо порушень, і здійснюється до адміністративних судів. Причому в Польщі, Чехії та Словаччині обов'язковою є стадія адміністративного апеляційного оскарження, в Литві судове та адміністративне оскарження є альтернативами, а в Латвії передбачене тільки оскарження до адміністративного суду. До того ж в Латвії та Литві запроваджено оскарження до адміністративного суду рішень судів, прийнятих в першій інстанції у справах про адміністративні правопорушення [1, с. 216].

Відмінною від вищезазначених та зхожою з вітчизняною нормативною процедурою притягнення до адміністративної відповідальності є процедура застосування адміністративних санкцій в Польщі. Так, Кодекс про провадження у справах про порушення Польської Республіки регулює ступеневу інстанційність перегляду справи про адміністративне правопорушення: спочатку рішення у справі оскаржується в адміністративному порядку до вищестоящого адміністративного органу, а рішення останнього оскаржується до адміністративного суду в порядку визначеному Кодексом адміністративного судового провадження. Це наводить на думку про те, що за основу внесення змін до порядку перегляду справ

про адміністративні правопорушення, що відбулось 17 листопада 2008 року з набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року № 586-VI [5], були покладені норми адміністративно-деліктного законодавства Польщі. Однак, дозволимо собі зробити таке припущення, що шлях вітчизняного законотворця щодо удосконалення адміністративно-деліктних норм не повинен полягати у виключному копіюванні норм зарубіжного законодавця країн-партнерів України на шляху євроінтеграції. Так, не доречним є регулювання одного правового інституту – перегляду справ про адміністративні правопорушення нормами різних галузей права – адміністративно-деліктного та адміністративно-процесуального права. На нашу думку, яку ми висловлювали і обґрунтовували в попередній наукових роботах (статтях) доцільно узгодити (уніфікувати) процедури перегляду справ про адміністративні правопорушення, встановивши єдиний їх порядок, що регулюється нормами КУпАП [6], а суб'єктами до яких оскаржується постанова у справі про адміністративне правопорушення повинні бути керівник органу посадова особа якого виносила рішення, або апеляційний суд, якщо рішення винесено місцевим судом загальної юрисдикції. Адже не може один і той же процесуальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення регулюватись одночасно КУпАП і КАСУ [7], так як і не можуть судді адміністративного суду, переглядаючи рішення у справі про адміністративне правопорушення, керуватися нормами КУпАП при здійсненні адміністративного судочинства. Це цілком відповідає вироблену сучасною наукою напрямку реформування процесуальних норм адміністративного права, відповідно до якого повинен існувати чіткий поділ адміністративно процесуальних (процедурних) норм шляхом виокремлення: 1) адміністративно-деліктного процесу в межах адміністративно-деліктного права, що регулюється КУпАП; 2) адміністративного процесу, що регулюється КАСУ; 3) адміністративних

процедур, що повинні регулюватись Кодексом адміністративних процедур. При чому безпосередній зв'язок останніх двох видів процесуальної (процедурної) діяльності є очевидним, адже порушення адміністративних процедур призводить до початку адміністративного процесу, наприклад, відмова у видачі ліцензії суб'єктом владних повноважень є підставою для звернення до адміністративного суду.

Більше того, у зв'язку з прийняттям Кримінально-процесуального кодексу України [8], де виокремлено поняття «кримінального правопорушення», а також подальшим тлумаченням цієї правової категорії у перспективному проекті Кримінального кодексу України, очевидно є необхідність узгодження таких категорій кримінального та адміністративно-деліктного права як «кримінальні та адміністративні правопорушення», що закономірно, з урахуванням запровадження перспективної європейської правової доктрини в Україні призведе до спорідненості процедур провадження в кримінальних справах щодо вчинення кримінального проступку та провадження у справах про вчинення адміністративного проступку. Звісно, що мова повинна йти про різні за об'ємом процесуальні дії в межах означених проваджень, що в кінцевому результаті має привести до вироблення карно-адміністративно-деліктної формули: «ваще за ступенем суспільно-небезпечності (шкідливості) діяння передбачає більш вагоме покарання (стягнення), а вочевидь більш прискіпливий (детальний) порядок притягнення до відповідальності, який буде відповідати найвищому рівні законності». Все це зумовлює певне відмежування провадження у справах про адміністративні правопорушення від адміністративних процедур та спорідненість його з провадженням у справах про кримінальні правопорушення.

У зв'язку з вищезазначеним, перспективнішим для вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства є урегулювання порядку перегляду справ про адміністративне правопорушення на зразок законодавства Республіки Болгарія, в якому законом «Про адміністративні порушення і покарання» визначено, що рішення суду в

справі про адміністративне покарання може бути оскаржено до апеляційного суду в порядку визначеному карно-процесуального законодавства [1, с.203]. Змістовно цього в КУпАП необхідно залишити порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення, відповідно до якого рішення у справі винесене суб'єктом владних повноважень може бути оскаржене до суду, а рішення останнього – до палати з розгляду кримінальних справ апеляційного суду, але в порядку визначеному КУпАП.

Також з урахуванням зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання та практики застосування порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення, вважаємо за доцільне узгодити порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві таким чином: 1) передбачити можливість запровадження крім апеляційного і касаційний порядок перегляду справ, які підпадають під юрисдикцію суду, тобто справ за статтями, перелік яких визначено в ст. 221 КУпАП, що, по-перше, буде відповідати п.8 ст. 129 Конституції України, відповідно до якого одним із основних засад судочинства є забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення суду [2]; по-друге, буде забезпечувати процедуру захисту прав громадян від упередженого судочинства нарівні з процедурою розгляду справ про кримінальні проступки; 2) залишити процедуру перегляду судами загальної юрисдикції постанов про накладення адміністративного стягнення прийнятих суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції, що не буде суперечити нормі п.3 ч.2 ст. 17 КАСУ [7] в якій зазначено, що компетенція адміністративного суду не поширюється на публічно-правові справи щодо накладення адміністративних стягнень (у нашому випадку, справи про притягнення до адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб, що здійснюються уповноваженими суб'єктами владних повноважень та закінчуються винесенням постанови про накладення адміністративного стягнення); 3) визначити юрисдикцію адміністративного суду виключного щодо розгляду спорів, які виникають між фізич-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено іноземний (європейський) досвід правового регулювання перегляду справ про адміністративні правопорушення та визначено можливості його впровадження у вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство.

ними та юридичними особами та суб'єктом владних повноважень щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності в процесі порушення, розгляду та вирішення останніми справи про адміністративне правопорушення; 4) позбавити адміністративні суди від виконання невластивих їм функцій – перегляду справ про накладення адміністративних стягнень, адже адміністративний суд не повинен оцінювати законність, доцільність застосування адміністративного стягнення уповноваженою посадовою особою, а лише давати оцінку законності конкретних форм діяльності такої особи в процесі застосування заходів адміністративної відповідальності (наприклад, оцінки законності адміністративного затримання особи, огляду та вилучення речей та документів, тимчасового затримання транспортних засобів та ін.), що значно розвантажить діяльність адміністративних судів та пришвидшить процес формування спеціалізованих судів (колегій суддів) по розгляду окрім кримінальних та цивільних справ і справ про адміністративні правопорушення, що задекларовано Концепцією реформування судівництва в Україні.

Література

1. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник

SUMMARY

In the article foreign (European) experience of the legal adjusting of revision of businesses is investigational about administrative offences and possibilities of his introduction are certain in a domestic administrative delict legislation.

О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

2. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к-96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Коломoeць Т.О. Апеляція в адміністративно-деліктному процесі: питання теорії та практики / Т.О. Коломoeць, Р.О. Кукурудз. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. – 254 с.

4. Короєд С. О. Апеляційне оскарження постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: доцільність запровадження / С. О. Короєд // Сучасна юридична наукова думка : матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. Частина I. – Тернопіль, 2008. – С. 52–55.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 року // Голос України від 17.10.2008. – № 198.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

7. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

8. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Інтернет ресурс – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D1%94-17>.