

УДК 351:340.134(4;477)

*Микола Володимирович Міхеев,
аспірант відділу проблем державного управління та
адміністративного права Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
адвокат
ORCID: 0000-0002-5384-5985*

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОНФЛІКТНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ДЛЯ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Постановка проблеми. Повномасштабного реформування правової системи на основі принципів і стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні, вимагає інтеграція України в європейський правовий простір. Необхідно враховувати міжнародні та європейські стандарти, проводячи реформи в державному управлінні, а також теоретичні положення, доктрини та позитивний практичний досвід зарубіжних держав у сфері адміністративних конфліктних проваджень. Оголошена Президентом України та розпочата адміністративно-судова реформа, розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються з урахуванням міжнародних та європейських стандартів адміністративної юстиції, спрямованої на врегулювання конфліктних проваджень. Передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір, а також для набуття ознак правової держави є саме їх дотримання.

Обов'язком правової держави є забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами, що зумовлює необхідність удосконалення адміністративної юстиції в Україні. Адміністративна юстиція мала б, з одного боку, захищати суб'єктивні права громадян, а з другого – забезпечувати законність діяльності органів державної влади. Саме в такий спосіб адміністративна юстиція сприяла б зміцненню правопорядку в державі. Наявність різноманітних органів, що захищають права і свободи громадян, створює механізм, без якого неможливе функціонування правової держави. У різних країнах існують свої специфічні способи захисту публічних суб'єктивних прав громадян, але одним із найважливіших є інститут адміністративної юстиції, що слугує ефективним засобом контролю за діяльністю органів виконавчої влади при здійсненні ними проваджень.

Адміністративна юстиція є невід'ємною рисою правової держави, і створення її є завданням кожної демократичної держави. Із законодавчим закріпленням спеціального порядку розгляду адміністративно-правових спорів Україна підтвердила своє прагнення європейської інтеграції та узгодження національного законодавства з європейськими стандартами і нормами. Важливим залишається питання того, наскільки ефективно вдасться сформувати систему адміністративних судів, які у своїй діяльності виконуватимуть усі гарантії, передбачені у Кодексі адміністративного судочинства України. З метою аналізу формування та розвитку адміністративної юстиції в Україні та запозичення позитивного зарубіжного досвіду, зокрема англо-саксонських країн, а також наближення до європейських стандартів у контексті європейської інтеграції України є перспективними подальші дослідження у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правова регламентація адміністративної діяльності державних органів та законодавства країн ЄС з адміністративного права розглядалися у працях вчених, зокрема: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Кузьменко, С. Брателя, С. Петкова, В. Бевзенка, В. Тимощука та ін.

Мета статті полягає у вивченні досвіду інших держав щодо обраного шляху реформ у царині адміністративно-деліктного законодавства і відповідно вибору оптимальних шляхів для розвитку вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність.

Основні результати дослідження. Досліджуючи зарубіжний досвід, можна виділити європейську модель формування адміністративно-деліктного законодавства, що орієнтована на вивчення та запозичення досвіду Франції, Німеччини та інших європейських 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, перевага у застосуванні надається кримінальному закону [1]. У деяких країнах світу розгляд справ про правопорушення проводиться на основі адміністративного та кримінального законодавства. В Естонії, наприклад, адміністративно-деліктне право належить до кримінального, тому часто положення кримінального процесуального законодавства поширюються на провадження у справах про адміністративні правопорушення [2].

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) [3].

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 [4].

Кожна країна має свої особливості правової основи адміністративного провадження. У Франції, Данії та Бельгії відсутня, наприклад, процедура провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ці проступки залишаються в кримінальній сфері, оскільки у справах про адміністративні правопорушення мають дотримуватись гарантії, передбачені Європейською конвенцією для обвинувачених у вчиненні кримінального правопорушення [5].

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. 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. Закон «Про право адміністративних покарань» Швейцарської Конфедерації 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 за потреби, тобто за наявності нововиявлених обставин, які обтяжують відповідальність порушника, може призначити суворе покарання, яке оформлюється у формі розпорядження [6].

Відмінністю ж вітчизняного законодавства є те, що норма ст. 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення заперечує можливість прийняття органом адміністративно-деліктної юрисдикції, який переглядає справу про адміністративне правопорушення, постанови про посилення вже застосованих мір адміністративної відповідальності [7].

Незважаючи на таку різну регламентацію адміністративної відповідальності, провадження у справах судом є поширеним явищем. Так, законодавство Естонії 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.

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 адмі-

ністрацією. Подібна система правосуддя спостерігається в Греції, Італії, Люксембурзі, 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 [8].

Натомість у країнах СНД виділяють звичайне та спрощене провадження. Спрощене провадження має місце в разі визнання правопорушником своєї вини. Для правопорушника часто спрощене провадження означає можливість оплати мінімального розміру санкції, але одночасно позбавляє права в майбутньому подавати скаргу на результати спрощеного провадження в суд [9].

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. Погоджуємося з думкою 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 [10].

У країнах з адміністративно-деліктним правом карно-правового 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 й судове оскарження до адміністративного суду та трибуналу [11].

Аналіз зарубіжної доктрини та законодавства у 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 рухаються у напрямі прийняття єдиного кодифікованого акта. Також у зарубіжних країнах часто є відмінності в юрисдикційних адміністративних процедурах.

З урахуванням викладеного, з метою вдосконалення конфліктних проваджень 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 пропонує положень не тільки сприятиме удосконаленню вітчизняного законодавства, а й забезпечить тісне співробітництво з ЄС. 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.

Висновки. Для ефективного реформування інституту адміністративної відповідальності варто звернути увагу передусім на міжнародний досвід регулювання інституту адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим доцільним є ухвалення нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення з проведенням повномасштабної кодифікації чинного законодавства України в цій сфері.

Отже, проаналізувавши міжнародний досвід у сфері адміністративного права, доходимо висновку, що українське законодавство має адаптувати інститут адміністративної відповідальності до сучасних вимог з урахуванням тенденцій адміністративної відповідальності зарубіжних країн і обрати оптимальну модель. Перспективним напрямом оновлення законодавства в адміністративно-деліктній сфері й досі залишається кодифікація, яка має включати переосмислення існуючих норм, усунення суперечностей між нормами та використання позитивного міжнародного досвіду у сфері адміністративного законодавства.

Список використаних джерел

1. Печуляк В. П. Адміністративна відповідальність: новий погляд на поняття. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 4. С. 11.
2. Деліктно-процесуальний кодекс Республіки Естонія. URL: <http://infosii.ee/main/>

3. Фазикош О. В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 3-2. Том 2. С. 178–182.
4. Павлович-Сенета Я. П. Основні напрямки вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн. *Львівський державний університет внутрішніх справ: науковий вісник*. 2016. № 1. С. 206–217.
5. Право Європейського Союзу. URL: <https://minjust.gov.ua/m/konventsia-pro-zahist-prav-lyudini-i-osnovopolojnih-svobod-ta-evropeyskiy-sud-z-prav-lyudini>
6. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. Київ: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
7. Сидельников О. Д., Кисилевич О. В. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання адміністративної відповідальності. *Молодий вчений*. 2018. № 4. С. 84–87.
8. Собоєвий О. М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 220 с.
9. Іванов І. Є. Шляхи перейняття зарубіжного досвіду щодо проваджень у справах про адміністративні проступки. *Право і суспільство*. № 6-2, частина 2. Дніпро. 2018. С. 255–257.
10. Парненко В. С. Сучасні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності за кордоном. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 29 (2.2). С. 75–79.
11. Орехов О. І. Іноземний (європейський) досвід перегляду справ про адміністративні правопорушення та можливості його впровадження у вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство. *Європейські перспективи: науковий журнал*. 2012. № 4. Ч. 1. С. 60–66.

References

1. Pechuliak V. P. Administratyvna vidpovidalnist: novyi pohliad na poniattia. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2012. № 4. S. 11.
2. Deliktno-protseessualnyi kodeks Respubliki Estoniia. URL: <http://infosii.ee/main/>
3. Fazykosh O. V. Zarubizhnyi dosvid provadzhennia u spravakh pro administratyvni pravoporushennia. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. Serii: Yurydychni nauky. 2015. Vyp. 3-2. Tom 2. S. 178–182.
4. Pavlovych-Seneta Ya. P. Osnovni napriamky vdoskonallennia administratyvnoi vidpovidalnosti inozemtsiv ta osib bez hromadianstva v Ukraini: suchasnyi stan ta dosvid zarubizhnykh krain. *Lvivskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav: naukovyi visnyk*. 2016. № 1. S. 206–217.
5. Pravo Yevropeiskoho Soiuzu. URL: <https://minjust.gov.ua/m/konventsia-pro-zahist-prav-lyudini-i-osnovopolojnih-svobod-ta-evropeyskiy-sud-z-prav-lyudini>
6. Administratyvne deliktne zakonodavstvo: zarubizhnyi dosvid ta propozyitsii reformuvannia v Ukraini / Avtor-uporiadnyk O. A. Banchuk. Kyiv: Knyhy dlia biznesu, 2007. 912 s.
7. Sydelnikov O. D., Kysylevych O. V. Zarubizhnykh dosvid zakonodavchoho rehuliuвання administratyvnoi vidpovidalnosti. *Molodyi vchenyi*. 2018. № 4. S. 84–87.
8. Sobovyi O. M. Pravovyi status suddi v administratyvno-deliktному provadzhenni: dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv, 2010. 220 s.
9. Ivanov I. Ye. Shliakhy pereiniattia zarubizhnogo dosvidu shchodo provadzhennia u spravakh pro administratyvni prostupky. *Pravo i suspilstvo*. № 6-2 chastyna 2. Dnipro. 2018. S. 255–257.
10. Parnenko V. S. Suchasni tendentsii rozvytku instytutu administratyvnoi vidpovidalnosti za kordonom. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Serii: Pravo. 2014. Vyp. 29 (2.2). S. 75–79.
11. Orekhov O. I. Inozemnyi (ievropeyskiy) dosvid perehliadu sprav pro administratyvni pravoporushennia ta mozhlyvosti yoho vprovadzhennia u vitchyzniane administratyvno-deliktne zakonodavstvo. *Yevropeiski perspektivy: naukovyi zhurnal*. 2012. № 4. Ch. 1. S. 60–66.

Міхесв М. В. Аналіз правового регулювання адміністративних конфліктних проваджень у європейських країнах для розвитку вітчизняного законодавства

У статті досліджено, що інтеграція України у європейський правовий простір вимагає повномасштабного реформування правової системи на основі принципів і стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Необхідно враховувати міжнародні та європейські стандарти, проводячи реформи в державному управлінні, а також врахувати теоретичні положення, доктрини та позитивний практичний досвід зарубіжних держав у сфері адміністративних конфліктних проваджень. Оголошена Президентом України та розпочата адміністративно-судова реформа, розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються з урахуванням міжнародних та європейських стандартів адміністративної юстиції, спрямованої на врегулювання конфліктних проваджень. Аналіз зарубіжної доктрини та законодавства у сфе-

рі адміністративної відповідальності свідчить про відсутність єдиної моделі правового регулювання цього інституту в зарубіжних країнах, де в одних – це частина кримінального законодавства, в інших – зовсім інша сфера правового регулювання. Імплементация досвіду європейських країн з конфліктних проваджень не тільки сприятиме удосконаленню вітчизняного законодавства, а й забезпечить тісне співробітництво з ЄС. Автор пропонує 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.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, адміністративні провадження, конфліктні адміністративні провадження, спрощене провадження, адміністративне право зарубіжних країн, адміністративне право країн ЄС, адміністративно-деліктне право.

Mikheev M. V. Analysis of the legal regulation of administrative conflict proceedings in European countries for the development of domestic legislation

The work proves that Ukraine's integration into the European legal space requires a full-scale legal system reform based on the principles and standards formed at the pan-European level. It is extremely necessary to take into account international and European standards when carrying out reforms in public administration in Ukraine, as well as take into account theoretical provisions, doctrines, and positive practical experience of foreign states in the field of administrative conflict proceedings. The administrative-judicial reform announced by the President of Ukraine and the development of the normative framework for the regulation of administrative proceedings is taking place while considering international and European standards of administrative justice aimed at the settlement of conflict proceedings. The analysis of foreign doctrine and legislation in the field of administrative responsibility indicates the absence of a single model of legal regulation of this institution in foreign countries, where in some countries, it is part of criminal legislation, while in others, it is an entirely different sphere of legal regulation. In order to improve conflict legal proceedings, it is expedient to pay more attention to the international experience of regulating administrative proceedings. Despite the different attitudes to administrative and tort legislation in various countries, each country has its own important experience in conducting cases. It is possible to describe the following features of the systematization of legislation on administrative responsibility: some countries are focused on de-codification, while others are moving toward adopting a single codified act. Also, quite often, we can observe differences in jurisdictional administrative procedures in foreign countries. However, the implementation of the experience of European countries in conflict proceedings will not only contribute to the improvement of domestic legislation but will also ensure close cooperation with the EU. The author proposes to use the experience of foreign countries regarding the expansion of the range of subjects of proceedings in cases of administrative offenses since, in most countries, legal entities can be brought to administrative responsibility on an equal basis with individuals. In this way, administrative justice would contribute to the strengthening of law and order in the state of Ukraine. Administrative justice is an integral feature of the rule of law state, and its creation is the task of every democratic state.

Key words: administrative law, administrative process, administrative proceedings, conflicting administrative proceedings, simplified proceedings, administrative law of foreign countries, administrative law of EU countries, administrative tort law.

DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-483-487