

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ДЕЛІКТИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-деліктного права держав Західної та Східної Європи. За способом систематизації адміністративно-деліктного законодавства виділено такі підсистеми, як відокремлене право про адміністративні порушення і «широке» кримінальне право, а за характером правових приписів – матеріальне та процедурне. Відповідно до цього поділу надається характеристика підсистем адміністративно-деліктного законодавства й визначаються їхні недоліки та переваги.

Ключові слова: адміністративні порушення, адміністративні делікти, адміністративно-деліктне право, відокремлене адміністративно-деліктне право, «широке» кримінальне право.

**Банчук
Олександр
Анатолійович,**

кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу проблем державного управління і адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

Беручись за вивчення адміністративно-деліктного законодавства європейських країн, неможливо не звернути увагу на надзвичайну скудність російськомовних, а тим більше україномовних джерел з цього питання. Можна вести мову всього про два дослідження: одне – щодо вини в болгарському праві [1], інше – щодо адміністративно-деліктного права Німеччини [2].

Для встановлення змісту європейського законодавства про адміністративну відповідальність важливе значення мають різноманітні дослідження зарубіжних авторів. Так, про нові тенденції формування адміністративно-деліктного права Польщі, Франції та Німеччини йдеться в праці польського професора Д. Шумило-Кульчицької «Адміністративно-карне право» [3].

На загальноєвропейському рівні варто виділити дві роботи. Першу з них – «Санкції та адміністративні справи. Адміністративні санкції» – було підготовлено 1972 року вченими європейських держав на замовлення Асоціації державних рад і вищих адміністративних судів Європейського Співтовариства [4]. У цьому звіті проаналізовано законодавство

про адміністративні санкції Німеччини, Італії, Франції, Бельгії та Голландії. Наступне дослідження – «Система адміністративних і карних санкцій в державах-членах Європейського Співтовариства» – було виконано на замовлення Комісії Європейського Співтовариства 1994 року [5]. Об'єктом вивчення цього звіту стало адміністративне і карне законодавство Німеччини, Данії, Бельгії, Голландії, Франції, Італії, Греції, Іспанії, Португалії, Ірландії та Великої Британії.

Кримінальному та адміністративно-деліктному законодавству європейських держав властива надзвичайна різноманітність регулювання. Вона виявляється в назвах самих адміністративних деліктів, їх правовій приналежності і співвідношенні з кримінально караними діяннями, характеристиках суб'єктів відповідальності, суб'єктивній стороні відповідних деліктів і наслідках їх учинення. Відрізняються також форми і засоби врегулювання заходів відповідальності за адміністративні делікти.

Серед ознак, спільних для адміністративно-деліктного законодавства всіх держав, можна відзначити такі:

- історичне походження адміністративних порушень з кримінального права;
- визнання суб'єктами відповідальності фізичних та юридичних осіб;
- установлення грошового штрафу як основного стягнення;
- існування додаткових, крім адміністративних стягнень, заходів за вчинення порушення;
- відсутність повної систематизації складів порушень у межах одного нормативного акту тощо.

Історичне походження адміністративних порушень з кримінального права полягає в тому, що всі види порушень на початку XX століття в європейських державах розглядалися виключно в межах кримінального законодавства. Але розвиток економіки і сфер діяльності людини засвідчив, що неможливо врегулювати відповідальність за всі види порушень механізмами кримінального права з обов'язковим залученням суду, дотриманням принципу змагальності та рівності сторін і т. ін. Тому одним із кроків у напрямку підвищення ефективності дії кримінального права, належного забезпечення правопорядку та кримінально-процесуальної економії стало виокремлення певних діянь (проступків, поліцейських проступків, порушень), які каралися не представниками судової влади (суддями), а поліцією, тобто адміністративним органом влади.

Оскільки раніше право про адміністративні правопорушення країн Західної та Східної Європи предметно не досліджувалося, метою цієї статті є виділити підсистеми адміністративно-деліктного законодавства, які існують в Європі, надати їм характеристику, порівняти й визначити переваги кожної з них.

Матеріальне адміністративно-деліктне законодавство країн

У законодавстві Німеччини, Швейцарії, Бельгії, Італії та Португалії адміністративні делікти є різновидом кримінально караних діянь, які підпадають під дію загальних положень кримінальних законів. Цю модель законодавства про адміністративні по-

рушення слід іменувати «німецькою», оскільки вона відбиває німецький підхід до розуміння адміністративного права. Лише в Німеччині, Швейцарії та Бельгії адміністративні порушення є третім різновидом карних дій (тут діє трихотомія видів діянь), а в Італії та Португалії – другим різновидом, оскільки тут існує дихотомія карних діянь.

Кримінальне право Данії відрізняється від відповідних сфер інших країн, оскільки воно не визнає поділу карних діянь на різновиди й знає лише один вид – злочин. Але певна частина злочинів (визначених у законах про дорожній рух і транспорт, податки, охорону навколишнього природного середовища, державну охорону здоров'я тощо) складають основу адміністративно-деліктного права.

Правовим системам інших держав (Австрії, Франції, Нідерландів, Іспанії, Греції) властиве відмежування адміністративно-деліктного законодавства від кримінального, що виявляється в неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносин, які виникають унаслідок їх учинення, загальних положень кримінальних законів. Тому цю підсистему об'єктивно слід називати «французькою».

Шлях країн до такого розуміння і стану права про адміністративні делікти був різним: австрійське і голландське право перейшло від кримінальних проступків до відокремлених адміністративних порушень, а адміністративно-деліктне право Франції, Греції та Іспанії сформувалося виключно внаслідок активної діяльності судової влади.

Звичайно, на початку формування системи адміністративних деліктів за основу бралися відповідні поняття й інститути кримінальних законів. Але тепер можна констатувати повну відокремленість адміністративно-деліктного законодавства Франції, Греції та Іспанії від кримінальних законів.

У жодній з країн «сталого демократії» немає єдиного нормативного акта, в якому об'єднувалися б склади адміністративних деліктів, хоча більшість держав мають закони змішаного характеру, в яких об'єднуються загальні матеріальні положення (про адміністративні порушення, суб'єкти відповідальності, стягнення тощо) та процедурні положення про порядок застосування адміністративних стягнень. Такі закони властиві для Німеччини [6], Швейцарії [7], Австрії [8], Італії [9] та Португалії [10]. Особливість іспанського [11] полягає в тому, що в процедурному за назвою і змістом законі містяться загальні положення про адміністративні порушення. Право Нідерландів характеризується тим, що закон про порушення правил дорожнього руху [12] став прикладом для подальших законів, в яких системно викладаються порушення у відповідних сферах.

У Бельгії, Франції та Данії відсутні окремі закони, які визначають загальні положення адміністративно-деліктного права. Бельгійське і французьке адміністративно-деліктне право формується внаслідок діяльності Державної Ради, а данське право не потребує відповідних законів, оскільки Кримінальний закон застосовується до всіх видів порушень.

Отже, усім країнам притаманна надзвичайна розпорошеність адміністративно-деліктного законодавства. У Німеччині, наприклад, йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку, – й це без урахування окремого законодавства кожної Федеральної землі.

Пряма вимога про потребу визначення адміністративних деліктів лише в нормах законів існує в праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії та Португалії. В інших державах склади адміністративних деліктів і стягнення за них установлюються як у законах, так і в підзаконних актах.

У всіх європейських державах юридичні особи поряд із фізичними можуть бути суб'єктами відповідальності за адміністративні делікти. Лише в Австрійській та Італійській республіках суб'єктами вчинення деліктів є лише фізичні особи, а на юридичних накладається обов'язок нести відповідальність у вигляді сплати штрафу. Слід зазначити, що юридичні особи в західноєвропейських країнах також є суб'єктами кримінальної відповідальності. Визнання юридичних осіб суб'єктами відповідальності можливе внаслідок особливості визначення у відповідних законах суб'єктивної сторони адміністративних порушень. Вона характеризується існуванням переважно об'єктивної концепції вини, згідно з якою не потрібно встановлювати умисел або необережність у діяннях порушника. Навіть існування різних форм вини в адміністративно-деліктному праві окремих країн (Данія, Швейцарія, Португалія) не має викли-

кати подиву з урахуванням приналежності цього законодавства до сфери кримінального права, для якого власне існування умислу або необережності як характеристики суб'єктивної сторони діянь. Достатньо лише констатувати факт порушення положень закону особою (фізичною або юридичною) – і наявність вини в цьому разі презюмується. Такий механізм дозволяє визнати порушником юридичну особу, яка, наприклад, прийняла певне рішення всупереч вимогам закону і т. ін.

Вид стягнення – це один з основних критеріїв для розмежування сфери кримінального та адміністративно-деліктного права. Історичний розвиток законодавства в Західній Європі полягає у виділенні з кримінального права тих протиправних діянь, за які могли призначатися грошові штрафи. І до цього часу головним стягненням в адміністративно-деліктному законодавстві всіх європейських держав є штраф. З метою розмежування адміністративних і кримінальних штрафів зарубіжний законодавець, як правило, іменує ці види правових наслідків різними термінами (штраф, грошовий штраф, адміністративний штраф – для адміністративного стягнення і грошове покарання – для кримінальної санкції).

Крім штрафу законодавство всіх європейських держав «сталого демократії» передбачає інші стягнення. Тільки в Австрії та Швейцарії йдеться про можливість короткострокового позбавлення волі за вчинення адміністративного делікту. Франція відмовилася від таких заходів у після-

воєнний час. Додатковими стягненнями в певних країнах є позбавлення прав різного характеру (на здійснення підприємництва, керування транспортним засобом, вилучення предметів, отримання фінансової допомоги від держави і т. ін.). В окремих правових системах (Німеччини, Португалії) існує інститут додаткових заходів, які можуть застосовуватися незалежно від застосування санкцій за порушення. Серед таких заходів виділяється конфіскація або арешт майна, яке було використане для вчинення порушення чи отримане внаслідок його вчинення.

Матеріальне адміністративно-деліктне законодавство держав «молодої демократії» своєю чергою має перехідний характер. Істотні зміни в цій сфері в більшості країн відбулися в 1990-х роках через прийняття нових законів про адміністративні делікти (Чехія [13] і Словаччина [14]) або змістовні зміни в чинних досі законах і кодексах (Литва [15], Латвія [16], Польща [17], Болгарія [18]). Інші держави, зокрема колишні югославські республіки (Словенія [19], Хорватія [20], Сербія [21]), почали підготовку та прийняття нових законів у 2000-х роках. В окремих країнах (Литва, Латвія, Болгарія) наразі ведеться активна робота з підготовки концепцій нових адміністративно-деліктних законів і самих законів.

В окремих державах законодавство про адміністративні делікти є, за прикладом ФРН, частиною кримінального (Естонія, Болгарія, Словенія, Сербія, Хорватія). Незвичайною в цьому колі була реформа в Естонській Республіці, яка полягала в пе-

ретворенні адміністративних деліктів у кримінальні проступки, яким зараз присвячено частину Кримінального кодексу. В інших державах з «широким» кримінальним правом нинішня система є історично зумовленою та сформованою – у Болгарії з 1960-х років, у балканських країнах – з часів існування єдиної Югославської Федеративної Республіки. Характерним для цих держав є наявність одного виду протиправних караних діянь у загальному кримінальному праві і ще одного виду діянь (проступків) – в особливому проступковому праві. У самій системі законодавства про проступки можна окремо виділити підсистему адміністративних деліктів, притягнення до відповідальності, що відбувається за адміністративною, а не судовою процедурою. Проте формально таку сукупність деліктів у зарубіжному законодавстві не виділяють.

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. Разом із тим у Польщі свідомо почали створювати законодавство про адміністративні делікти окремо від кримінального (хоча певні положення Кримінального кодексу Республіки Польща за аналогією застосовуються до адміністративних деліктів). Чехія і Словаччина перейняли такий підхід до систематизації протиправних

дій, урахувавши історичний досвід Чехословацької Республіки. У Литві, Латвії та Словаччині наразі діє дво-членна система караних діянь, а в Польщі – тричленна.

Поряд із різним характером законодавства про адміністративні проступки (його відокремленість або приналежність до кримінального законодавства) йому властива надзвичайна розосередженість. Тільки Литва і Латвія, які досі зберігають у себе радянські кодекси про адміністративні делікти, характеризуються наявністю значної кількості проступків в одному законодавчому акті. У схваленій Концепції закону про адміністративні стягнення Литовської Республіки також ідеться про доцільність об'єднання в одному кодифікованому акті складів адміністративних проступків. В інших країнах хоча і діють окремі закони про проступки, однак вони регулюють загальні положення про поняття проступків, види санкцій, суб'єктів вчинення проступків. Характерною для більшості країн є можливість установлення складів проступків і стягнень не тільки в нормах законів, а й в актах уряду та органів місцевого самоврядування.

У всіх державах юридичні особи визнаються суб'єктами відповідальності за адміністративні делікти нарівні з фізичними особами. Але в більшості країн (крім Естонії та Польщі) до відповідальності можуть залучатися як юридичні особи, так і їх посадові особи. Особливими суб'єктами відповідальності постають неповнолітні особи. До них досить часто застосовуються інші виховні заходи

замість адміністративних стягнень (санкцій за проступки).

Тільки Польща та Естонія сприйняли у сфері адміністративно-деліктного законодавства концепцію «об'єктивної вини» суб'єктів відповідальності, згідно з якою дія вважається вчиненою винувато, якщо встановлений факт її вчинення. Інші країни й надалі залишають у своєму праві розподіл форм вини при вчиненні адміністративних деліктів на умисну і необережну. Це пояснюється тим, що в законодавстві одних країн (Словенія, Хорватія, Сербія, Болгарія) адміністративні проступки є різновидом кримінально караних діянь, інших (Чехія та Словаччина) – раніше були різновидом кримінально караних дій, а в третіх (Литва, Латвія) залишаються чинними застарілі адміністративно-деліктні закони.

Система адміністративних стягнень також у більшості випадків залежить від місця адміністративно-деліктного права в системі права кожної країни. З держав із відокремленим законодавством про адміністративні делікти тільки в Польщі адміністративні стягнення є надзвичайно очищеними (штраф – єдиний вид стягнень) і не стосуються обмежувальних заходів. Законодавство Чеської та Словацької республік містить значний перелік обмежувальних заходів, які мають відверто кримінально-правовий характер: заборона діяльності, вилучення речей і т. ін. Балтійські країни (Литва і Латвія) успадкували майже в незмінному вигляді систему стягнень, яка включає в себе такі кримінально-правові за змістом санкції, як короткострокове позбавлення волі,

заборона діяльності, громадські роботи тощо, і передбачає об'єднання повноважень судів та адміністративних органів щодо застосування стягнень.

У державах адміністративно-кримінального деліктного права адміністративні стягнення є частиною санкцій за проступки. Тому тільки під науковим кутом зору, шляхом розрізнення судової та адміністративної юрисдикцій з накладення стягнень можна розмежувати адміністративні стягнення та стягнення за проступки як різновид кримінально караних діянь.

Правові наслідки за вчинення адміністративних деліктів у переважній більшості країн не обмежуються тільки стягненнями, а включають також додаткові заходи безпеки, попередження або виховання. У деяких країнах (Литва, Латвія, частково Болгарія) ці додаткові заходи належать до інституту стягнень.

Процедурне адміністративно-деліктне законодавство країн

Процедурне адміністративно-деліктне законодавство західно-європейських держав – неоднорідне з огляду на правову природу, ступінь систематизації, обсяг повноважень адміністративних органів. Але процедура застосування адміністративних стягнень для всіх країн стала єдиним критерієм відокремлення права адміністративних деліктів від кримінального права. Якщо ми говоримо про адміністративні порушення та адміністративні санкції, то для правового поля європейських держав «сталої демократії» це означає діяльність

адміністративних органів щодо притягнення осіб до відповідальності в адміністративному (позасудовому) порядку. Судові органи здійснюють тільки правосуддя, і в цій сфері вони уповноважені тільки на надання дозволу щодо застосування процесуальних заходів і перегляд рішень органів публічної адміністрації щодо призначення стягнень.

Незважаючи на відмінності в позасудовій процедурі застосування стягнень (адміністративна чи кримінальна), переважна більшість держав намагається системно врегулювати її на законодавчому рівні. Йдеться насамперед про Німеччину, Австрію, Швейцарію, Нідерланди, Італію, Іспанію та Португалію, в яких прийнято окремі закони з урегульованою процедурою. У Франції, Бельгії та Греції основи процедури були сформовані і продовжують будуватися на базі практики адміністративних трибуналів і державних рад цих країн. Данське право не виділяє окремого адміністративно-деліктного провадження і передбачає певні юрисдикційні повноваження адміністративних органів лише в межах загального кримінального процесу.

Правова природа матеріального адміністративного деліктного права (відокремленість або приналежність до «широкого» кримінального права) впливає і на регулювання провадження. У державах із відокремленим адміністративно-деліктним правом (Австрія, Нідерланди, Іспанія) провадження із застосуванням санкцій є похідним від загальної адміністративної процедури, й на нього поширюються положення адміністративно-

процедурних законів. У Королівстві Іспанія в одному законодавчому акті об'єднано регулювання загального й деліктного провадження. Практика державних рад Франції, Бельгії та Греції є також спільною для сфер загального адміністративного та деліктного проваджень.

Країни з адміністративно-деліктним правом кримінально-правового характеру (Німеччина, Швейцарія, Італія, Португалія) характеризуються поширенням дії кримінально-процесуальних нормативних актів на процедуру застосування адміністративних стягнень.

У системах окремої адміністративно-деліктної процедури повноваження адміністративних органів щодо застосування заходів примусу до осіб є більш обмеженими порівняно з повноваженнями органів у системах адміністративного провадження кримінально-правового характеру. Це пояснюється тим, що до значної кількості процедурних дій застосовуються за аналогією правила кримінально-процесуальних кодексів. В обох системах для здійснення примусових заходів, що стосуються значних обмежень особистих прав і свобод осіб, обов'язково потрібно отримати попередній дозвіл суду. Спільним повноваженням адміністративних органів європейських країн є можливість затримувати осіб, яких застали на місці вчинення правопорушення, допитувати їх, проводити експертизу, оглядати місця скоєння протиправних дій. Але характерною для західноєвропейського адміністративного законодавства є обов'язкове пов'язування застосовуваних заходів

примусу з фактами вчинення порушень. Тобто застосування заходів адміністративного примусу поза адміністративно-деліктною процедурою є мінімальним.

У всіх країнах забезпечуються права особи, яка притягається до відповідальності за вчинення порушень. Під час провадження їй гарантується реалізація таких прав:

- бути повідомленою про сутність обвинувачення, застосовані щодо неї або її майна заходи, дату розгляду справи органом;
- користуватися правовою допомогою захисника;
- збирати докази і подавати їх для розгляду відповідному органу;
- висловлюватися з приводу обвинувачення;
- подавати скаргу на рішення адміністративного органу, за винятком скорочених проваджень.

Спільним правилом для держав є можливість проведення скороченої процедури (у разі визнання особою своєї вини у вчиненні порушення та її готовності сплатити стягнення), і тільки в складних випадках є потреба в здійсненні адміністративними органами повного провадження зі вжиттям великого переліку процедурних дій, а за необхідності – і з проведенням усного слухання. Для порушника досить часто спрощене провадження означає можливість сплати мінімального розміру санкції, але разом із тим – позбавлення права надалі подавати скаргу на результати скороченого (спрощеного) провадження до суд або вищестоящего адміністративного органу. У Португальській республіці перед-

бачено два, а в Австрійській – навіть три різновиди скороченого провадження.

Адміністративно-деліктна процедура, особливо її скорочена форма, переважно позбавлена формалізації, що знаходить вияв у регулюванні лише початку та подальшого руху її здійснення. Так, у всіх країнах провадження вважається відкритим не з часу прийняття органом формального рішення (постанови), а з моменту отримання інформації про адміністративне правопорушення або самостійної фіксації його ознак. У низці держав особа визнається обвинуваченою одразу після того, як адміністративний орган здійснить будь-які заходи щодо неї або її майна.

Законодавство країн гарантує особам право на оскарження рішень адміністративних органів про застосування адміністративних санкцій і визначає механізми його реалізації. Способи оскарження залежать від правового змісту процедури. У країнах із деліктним провадженням кримінально-правового характеру допускається тільки судове оскарження рішень, а в системі відокремленого процедурного адміністративно-деліктного права передбачається адміністративне та судове оскарження до адміністративного суду або трибуналу.

Правова природа та зміст процедурного адміністративно-деліктного законодавства у східноєвропейських державах «молодої демократії» також залежать від співвідношення матеріального кримінального та адміністративно-деліктного права. У правових системах держав з відносно відокрем-

леним правом про адміністративні делікти (Польща, Чехія і Словаччина) провадження здійснюється за загальними правилами адміністративно-процедурних законів. Тільки в Чехії та Словаччині закон про проступки встановлює особливості провадження у справах про проступки порівняно із Законом про адміністративне провадження. Польське законодавство не встановлює особливостей регулювання процедури застосування адміністративних стягнень – це питання цілком вирішується в Кодексі про адміністративне провадження. Інші країни з окремим адміністративно-деліктним правом (Литва, Латвія) не поширили дію своїх адміністративно-процесуальних законів на адміністративно-деліктну процедуру. Це зумовлено існуванням старих кодексів про адміністративні порушення.

У державах із «широким» кримінальним правом, яке включає в себе право про проступки (Естонія, Болгарія, Словенія, Сербія, Хорватія), на порядок провадження поширюється дія положень загальних законів (кодексів) про кримінальну процедуру. Закони про проступки цих країн лише визначають особливості провадження щодо накладення санкцій. Цим пояснюється роль суду в провадженні та повноваження адміністративних органів щодо розслідування порушень. Значення суду в провадженні щодо проступків є аналогічним до ролі суду в кримінальній процедурі. Він вирішує справу по суті й надає дозволи адміністративним органам на обмеження прав і свобод осіб з метою провадження ефективного розслідування.

Литва і Латвія також до цього часу залишають у судів повноваження з розгляду справ про адміністративні порушення. Проте підготовлена в Латвії Концепція законопроекту про адміністративні стягнення свідчить про необхідність позбавлення суду повноважень з розгляду таких справ, оскільки це суперечить природі адміністративних деліктів і відповідальності за них. У Хорватії та Сербії діє окрема система судів для розгляду справ про проступки – так звані проступкові суди (проступковий суд першої інстанції та Вищий проступковий суд). Вони створені разом із системою кримінальних судів. У Болгарії, Словенії та Естонії справи про проступки (порушення) розглядаються судами, що мають право здійснювати кримінальне провадження.

У державах із «широким» кримінальним правом повноваження адміністративних органів застосовувати санкції за проступки може розглядатися як надання їм певного законодавчого дозволу разом із судовими органами карати порушників в адміністративному порядку, але з використанням інструментів кримінальної процедури. У такому разі адміністрація має право накладати санкції тільки у вигляді грошових штрафів і попереджень. Застосування інших санкцій за вчинення проступків (порушень) є виключною прерогативою судів. Лише в Республіці Хорватія державні обвинувачі (прокурори) мають право застосовувати в адміністративному порядку, крім грошових покарань, заходи безпеки у вигляді позбавлення фізичної особи звань, права обіймати посаду чи здій-

снювати діяльність, позбавлення юридичної особи права здійснювати діяльність, видворення іноземця з держави, вилучення предметів, позбавлення права керувати транспортним засобом тощо.

Адміністративні органи Чехії та Словаччини (держави відокремленого адміністративно-деліктного права) застосовують такі адміністративні стягнення, як попередження, штраф, заборона діяльності та конфіскація майна. Вони мають право також застосувати заходи впливу у вигляді обмежувальних заходів або вилучення предметів.

Дотриманню принципу невідворотності відповідальності сприяють установлені в законах тривалі строки давності переслідування (один рік з моменту вчинення порушення – у Чехії, Словаччині, Хорватії, Сербії і Болгарії, два роки – у Словенії та Естонії). Для окремих видів проступків визначаються й більш тривалі строки давності – три, п'ять років. Тільки в Латвійському Кодексі про адміністративні порушення передбачено чотирирічний строк давності.

У законодавстві більшості країн (Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Хорватія, Сербія, Естонія) початок провадження є неформалізованим: воно вважається відкритим з моменту отримання адміністративним органом заяви про факт вчинення порушення або його виявлення під час діяльності такого органу. У державах зі старими адміністративно-деліктними нормативними актами (Болгарія, Латвія, Литва) залишається формалізованою процедура початку провадження. Тут виробництво не ви-

знається відкритим, якщо відсутній формальний (офіційний) документ про початок провадження – на зразок протоколу про адміністративне правопорушення або проступок.

Положення законодавства більшості держав надають право адміністративним органам здійснювати провадження декількох видів:

1) загальне з проведенням усного слухання (характерне для всіх країн, крім Словенії);

2) загальне без проведення усного слухання (Словенія, Хорватія);

3) прискорене (наказне), що здійснюється на місці вчинення порушення та завершується виданням наказу із зобов'язанням сплатити штраф протягом установленого строку (характерне для всіх держав, крім Польщі, Литви, Латвії);

4) на місці вчинення проступку, що завершується наданням довідки про сплачений штраф (характерне для всіх країн). На відміну від довідки, наказ може бути оскаржений зацікавленими особами.

Діяльність адміністративних органів у системі відокремленого адміністративно-деліктного права Польщі, Чехії та Словаччини характеризується відсутністю широкого переліку заходів примусу, які вони мають право здійснювати. Спільним є визнання можливості здійснення оглядів предметів і місць, опитування осіб. У законі Чеської та Словацької республік передбачено право на вилучення предмета за спеціальною процедурою. Такі обмежені повноваження є виправданими з точки зору «очищеного» матеріального адміністративно-деліктного права,

оскільки для накладення штрафу за певне порушення не обов'язково передбачати право представника адміністративного органу здійснювати затримання особи, доставляння її в поліцію, а також примусовий огляд приміщень, примусове встановлення стану сп'яніння і т. ін. Якщо для дослідження обставин діяння гіпотетично потрібно застосувати зазначені вище заходи примусу, вони мають бути перенесені до сфери кримінального права з визнанням відповідних процедурних дій складовими кримінального процесу. Тільки в литовському та латвійському законодавстві майже незмінним з радянських часів залишився перелік примусових дій, які вчиняються адміністративними органами, проте було змінено строки затримання особи.

Адміністративні органи держав із «широким» кримінальним правом використовують більший перелік заходів примусу. Майже всі вони можуть проводитися тільки за попереднім рішенням суду – аналогічно до кримінальної процедури. Без дозволу суду можуть здійснюватися опитування свідків, проведення експертиз, огляд публічних місць, затримання осіб з ознаками сп'яніння та осіб, яких застали на місці вчинення проступку. Винятком з цього правила є повноваження управлінських органів у Хорватії, які вправі проводити близько п'ятнадцяти обмежувальних заходів без рішення суду (виклик, привід, з'ясування адреси місця проживання обвинуваченого або свідка, пошук обвинуваченого, заходи обмеження, порука обвинуваченого, затримання особи тощо).

Рішення про застосування адміністративних стягнень, зокрема накази про грошові штрафи, підлягають оскарженню в системах права всіх держав «молодої демократії». Але порядок і способи оскарження залежать від правової природи провадження щодо порушень. У державах відокремленого адміністративно-деліктного права оскарження відбувається до суду. При цьому в Польщі, Чехії та Словаччині обов'язковою є стадія адміністративного апеляційного оскарження, у Литві судове та адміністративне оскарження є альтернативами, а в Латвії передбачено тільки оскарження до адміністративного суду. До того ж у Литві та Латвії впроваджено оскарження до адміністративного суду рішень судів, прийнятих у першій інстанції у справах про адміністративні порушення.

У державах із «широким» кримінальним правом (Словенія, Хорватія, Сербія, Естонія) рішення адміністративних органів у справах про проступки оскаржуються тільки до суду (проступкового або суду, який розглядає кримінальні справи).

Наразі в Європі існують дві системи адміністративно-деліктного права – відокремлене право про адміністративні порушення (Австрія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Греція, Польща, Чехія, Словаччина) та «широке» кримінальне право (ФРН, Швейцарія, Італія, Португалія, Словенія, Сербія, Хорватія, Болгарія, Естонія).

Відокремлене право про адміністративні делікти характеризується таким:

1) на нього не поширюються положення кримінальних законів;

2) грошовий штраф є основним стягненням;

3) регулювання порядку накладення стягнень здійснюється загальними адміністративно-процедурними законами;

4) перелік обмежувальних заходів, які проводяться без санкції суду, є незначним.

Ознаками «широкого» кримінального права є:

1) поширення положень кримінальних законів;

2) поширення дії кримінально-процесуальних законів на відповідні провадження;

3) перелік обмежувальних заходів є більшим, ніж у попередній групі, але вони здійснюються тільки на підставі санкції кримінального суду.

Перевагами відокремленого права про адміністративні делікти можна визнати такі:

– відповідність деліктної частини положенням матеріального адміністративного права;

– адміністративне право позбувається не властивих йому стягнень й обмежувальних заходів;

– судові органи позбавлені повноважень з накладення адміністративних стягнень;

– відбувається мінімізація нормативного матеріалу щодо адміністративної процедури.

Водночас істотними перевагами системи «широкого» кримінального права слід визначити:

– визнання адміністративного права виключно як інституту захисту прав людини;

– мінімізація нормативного матеріалу відносно матеріального та процесуального права;

– поширення на нього кримінально-процесуальних стандартів захисту.

Список використаних джерел:

1. Ангелов Г. Р. Вина как субъективное основание административной ответственности (по законодательству Республики Болгарии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г. Р. Ангелов. – К., 1993. – С. 23.
2. Гаврилова Л. В. Административно-деликтное законодательство Федеральной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние : дисс. ... канд. юрид. наук / Гаврилова Л. В. – Тюмень, 2003. – 200 с.
3. Szumiło-Kulczycka D. Prawo administracyjne-karne. – Kraków, 2004. – 347 s.
4. Les sanctions en matiere administrative. De administratieve sancties. – 3e colloque du 19 au 21 octobre 1972 à Bruxelles, Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne. – 525 p.
5. The system of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities. – Vol. I. – Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1994. – 373 p.; Vol. II. – 95 p.
6. Закон ФРН «Про порушення порядку» (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) від 1968 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/owig_1968/gesamt.pdf.
7. Федеральний Закон «Про право адміністративних покарань» (Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht) від 1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19740066/201305010000/313.0.pdf>.
8. Закон Австрійської республіки «Про адміністративні покарання» (Verwaltungsstrafgesetz) від 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770>.
9. Закон Італійської республіки «Про зміни кримінальної системи» (Legge di depenalizzazione) від 1981 р. № 689 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=2868>.
10. Декрет-Закон Португальської республіки № 433/82 від 1982 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis.
11. Закон Королівства Іспанії «Про правовий режим публічної адміністрації та загального адміністративного провадження» (Ley 32/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) від 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.html.
12. Закон Королівства Нідерланди «Про адміністративно-правове покарання за порушення положень про дорожній рух» (Wet houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften) від 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wetten.overheid.nl/BWBR0004581/geldigheidsdatum_13-03-2015.
13. Закон Чеської республіки «Про проступки» (Zákon o přestupcích) від 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-200>.
14. Закон Словачької республіки «Про проступки» (Zákon o priestupkoch) від 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-372>.
15. Кодекс про адміністративні правопорушення Литовської республіки (Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas) від 1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=463861.
16. Кодекс про адміністративні правопорушення Латвійської республіки (Latvijas Administratīvo pārkāpumu

kodekss) від 1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=89648>.

17. Кодекс Республіки Польща про порушення (Kodeks wykroczeń), Кодекс про провадження в справах про порушення (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczeniach) від 1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20011061148&type=3>.

18. Закон Республіки Болгарія «Про адміністративні порушення та покарання» (Закон за адміністративните нарушения и наказания) від 1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://](http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2126821377)

www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2126821377.

19. Закон Республіки Словенія «Про проступки» (Zakon o prekrških) від 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uradni-list.si/1/content?id=103272>.

20. Закон Республіки Хорватія «Про проступки» (Prekršajni zakon) від 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.hr/z/52/Prekr%C5%A1ajni-zakon>.

21. Закон Республіки Сербія «Про проступки» (Zakon o prekršajima) від 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prekršajima.html.

Банчук А. А. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы.

Статья посвящена исследованию административно-деликтного права стран Западной и Восточной Европы. По способу систематизации административно-деликтного законодательства выделены такие его подсистемы, как обособленное право об административных нарушениях и так называемое «широкое» уголовное право, а по характеру правовых предписаний – материальное и процедурное. Согласно этому разделению осуществляется характеристика каждой из подсистем административно-деликтного законодательства, определяются их преимущества.

Ключевые слова: административные нарушения, административные деликты, административно-деликтное право, обособленное административно-деликтное право, «широкое» уголовное право.

Banchuk O. A. Administrative offences law: Western and Eastern Europe experience, the requirements of the European Court of Human Rights and the Council of Europe standards.

The article analyzes the substantive and procedural law on administrative offenses of Western and Eastern Europe. In the article the author has identified two subsystems of administrative offences law that exist in Europe. They are: the separate administrative offences law subsystem (Austria, France, Belgium, the Netherlands, Spain, Greece, Poland, Czech Republic and Slovakia) and so-called «wide» penal law (Germany, Switzerland, Italy, Portugal, Slovenia, Serbia, Croatia, Bulgaria, Estonia). Each of these subsystems has a number of features and advantages. The separate law on administrative offences has the following characteristics: 1) it is not covered by criminal law; 2) the fine is the main penalty; 3) the imposing of penalties is regulated by general administrative and procedural legislation; 4) a list of restrictive measures conducted without court orders is not significant. In this regard, we can highlight the benefits of the separate law on administrative offences. They are:

– administrative law gets rid of penalties and restrictive measures that are not inherent;

– courts are deprived of authority to impose administrative penalties;

– minimizing legal materials regarding administrative procedure.

The signs of the «wide» penal law are: 1) extending the provisions of criminal law on administrative offences; 2) the extension of the criminal procedure law in administrative proceedings; 3) a list of restrictive measures is higher than in the previous group, but they are made only on the basis of criminal court sanctions.

The article also highlighted the significant advantages of the «wide» penal law system. They are:

– administrative law is recognized as the institute of human rights protection;

– minimizing legal materials regarding substantive and procedural law;

– criminal procedural standards of protection extend to it.

Key words: administrative offences law, administrative delicts, separate administrative offences law, «wide» penal law.

Стаття надійшла до редакції 28.02.2015