

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

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

### LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE-DELICT RELATIONS: FOREIGN EXPERIENCE

У даній статті було проведено дослідження правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в демократичних, економічно-розвинених країнах. Виокремлено загальні ознаки, що притаманні адміністративно-деліктному законодавству всіх європейських держав. На основі досвіду Німеччини запропоновано створити механізм залучення суддівського нагляду за такими адміністративно-примусовими заходами, як поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, що використовуються компетентними органами для забезпечення правопорядку і безпеки. Окрім того, на основі досвіду США та Великобританії запропоновано увести практику всебічного залучення населення до боротьби з деліктністю.

**Ключові слова:** адміністративна деліктність, адміністративний делікт, адміністративно-деліктні відносини, зарубіжний досвід.

В данной статье было проведено исследование правового регулирования административно-деликтных отношений в демократических, экономически развитых странах. Выделены общие признаки, присущие административно-деликтному законодательству всех европейских государств. На основе опыта 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. Кроме того, на основе опыта США и Великобритании предложено ввести практику всестороннего привлечения населения к борьбе с деликтностью.

**Ключевые слова:** административная деликтность, административный деликт, административно-деликтные отношения, зарубежный опыт.

This article conducts study of legal regulation of administrative and tort relations in democratic, economically developed countries. The general features that are inherent in administrative and tort law of all European states are singled out. On the basis of German experience, it is proposed to create a mechanism for the involvement of judicial review of the implementation of such administrative and compulsory measures as the placement in the hospital of the person, his arrest or temporary detention, used by the competent authorities to ensure law and order and security. In addition, based on the experience of the United States and Great Britain, we propose to introduce the practice of comprehensive involvement of the population in the fight against tortness.

**Key words:** administrative delicacy, administrative delinquency, administrative and tort relations, foreign experience.

Глобалізація та інтеграція України у світову спільноту зумовлюють необхідність взаємопроникнення правових національних культур, вироблення єдиних правових цінностей і демократичних принципів. Крім того, як показує досвід, безкінечне вдосконалення КУпАП, на жаль, не сприяє підвищенню ефективності адміністративно-правового захисту суспільних відносин, не призводить до логічного завершення розпочатого Україною реформаційного процесу законодавства про адміністративну відповідальність. Все це вказує на необхідність запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративно-деліктних відносин та його апробації у вітчизняних реаліях.

У свою чергу, дослідження проблем адміністративно-деліктних відносин в Україні потребує проведення порівняльного аналізу вітчизняної моделі правового регулювання адміністративної відповідальності з підходами, що застосовується в інших державах. Безумовно, мова не може йти про його бездумне копіювання, адже право не є абсолютною або абстрактною системою, вона залежить від громадського і політичного розвитку соціуму, існування якого поза об'єктивною реальністю позбавляється

будь-якого сенсу. Проте вивчення та раціональне використання зарубіжного досвіду або, навпаки, осмислене заперечення його застосовності для вітчизняних умов здатні значно розширити «інтелектуальне поле» української правової науки. 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.

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

В європейській правовій науці, як і в законодавстві, історично склалися два основні підходи до розуміння адміністративних правопорушень як серцевини адміністративно-деліктних відносин.

Так, група вчених прийшла до висновку, що в кінці XIX ст. у зв'язку із значним зростанням кількості адміністративних актів, які порушують права індивідів, найбільш розвинені держави змушені були визнати себе відповідальними за дії своєї адміністрації, навіть якщо ці дії відбувалися відповідно до наданої їй компетенції. Виникла необхідність законного і обгрунтованого вирішення спорів між представниками влади та громадянами. Тому в розвинених державах світу був утворений інститут адміністративної юстиції – найважливіший засіб громадського контролю за діяльністю адміністрацій. Таке уявлення про сутність адміністративних деліктів і відповідальності за їх вчинення лягло в основу побудови адміністративного законодавства Франції, ФРН, Англії, США та ін.

Другий підхід, який умовно називають каральним, спочатку, до виникнення поняття адміністративних правопорушень у власному розумінні, домінував у Німеччині в XVIII – IX ст. Провини, за які наступала відповідальність, називалися «*exekutivstrafen*», пізніше – поліцейськими, або фіскальними, деліктами. Вони представляли собою кримінальні проступки. Особи, котрі здійснили, несли кримінальну відповідальність. У цілому законодавством Пруссії, а потім Німеччини закріплювалось можливість кримінального примусу в адміністративному порядку. Таким чином, склалося інше розуміння адміністративних правопорушень – як невиконання населенням адміністративних приписів державної влади або вчинення таких дій, покарання за які призначалося в адміністративному порядку. Метою подібних покарань було не відновлення порушеного права, а покарання за невиконання правил поведінки [1, с. 281].

Розглядаючи законодавство про адміністративну відповідальність європейських держав, слід зазначити, що їх історична тенденція розвитку обумовила, що на сьогодні в більшості зарубіжних країнах відсутні кодекси про адміністративні правопорушення. Правовою основою адміністративної діяльності тут поряд з іншими нормативними актами визнаються кримінальні та кримінально-процесуальні кодекси [2, с. 7; 3, с. 49].

Наприклад, у законодавстві Німеччини загальні положення Карного процесуального кодексу поширюються на провадження в справах про порушення порядку, яке сам Закон про порушення порядку йменує «провадженням з накладення штрафу». При цьому Закон ФРН «про порушення порядку» встановлює значну кількість обмежень для поліції, адміністративних органів і прокуратури порівняно з карною процедурою в застосуванні заходів примусу [3, с. 145]. Зокрема, чиновники поліцейської служби, які призначені слідчими особами прокуратури, мають право приймати рішення про провадження вилучень, обшуків, обслідувань. Але не допускається поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, вилучення поштових відправлень і телеграм тощо. Тільки за рішенням суду дозволяється здійснювати доставляння обвинувачених у вчиненні порушень порядку («зачеплених

осіб») та свідків, які не з'являються на виклик за повісткою [3, с. 145, 147].

Основною відмінною властивістю сучасного німецького законодавства про адміністративну відповідальність є його загальний, рамковий характер. Як зазначають В. Татарян та Б. Магомедов, абсолютна більшість норм, що містять склади конкретних правопорушень і міру відповідальності за них, містяться не в законодавстві про адміністративну відповідальність, а в інших галузях законодавства – адміністративної, підприємницької, природоохоронної та ін. [4, с. 50]. Також слід зауважити, що в німецькому законодавстві, якщо діяння містить ознаки як проступку, так і кримінального злочину, перевага в застосуванні надається кримінальному закону [5, с. 62].

На особливу увагу заслуговує підхід ФРН та інших країн «німецької» моделі стосовно відведення особливої ролі штрафу як різновиду адміністративного стягнення, що накладається за вчинення адміністративного правопорушення. Адміністративний штраф і адміністративне правопорушення виступають у Німеччині розуміються як дві складові частини одного цілого, в якому перший є покаранням за друге, але друге не може бути самим собою, якщо не карється першим [6, с. 50]. Це знаходить відображення і в тексті Закону про порушення порядку, і в іншому німецькому законодавстві про адміністративну відповідальність, і в правовій літературі: терміни «діяння, яке загрожує адміністративним штрафом», «діяння, за яке покаранням слід адміністративний штраф», «діяння, каране адміністративним штрафом» виступають як синонім поняття «адміністративне правопорушення» [7]. Зауважимо, що, окрім штрафу, законодавство всіх європейських держав «сталого демократії» передбачає інші стягнення. Додатковими стягненнями в певних країнах є позбавлення права на зайняття підприємницькою діяльністю, керування транспортним засобом, вилучення предметів, отримання фінансової допомоги від держави та ін. В окремих правових системах, наприклад у Німеччині та Португалії, існує інститут додаткових заходів, які можуть застосовуватись незалежно від застосування санкцій за порушення. Серед таких заходів можливо виділити конфіскацію та арешт майна, яке було використане для вчинення порушення чи отримано внаслідок його вчинення.

Відмінність вітчизняного законодавства про адміністративні правопорушення від законодавства ФРН виявляється і в процедурі перегляду справ про адміністративні проступки. 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 [3, с. 149]. Також у 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 [8, с. 61].

До німецької моделі правового регулювання адміністративної відповідальності тяжіє законодавство Швейцарії, Бельгії, Італії та Португалії, де адміністративні правопорушення також є різновидом кримінально караних діянь, закріплених у Кримінальних (Карних) кодексах. При цьому незначні правопорушення передбачаються низкою підзаконних нормативно-правових актів. Так, у Швейцарській Конфедерації матеріальне право об адміністративних покараннях належить до сфери кримінального. У Законі Швейцарії «Про право адміністративних покарань» встановлені загальні правила накладення покарань, а їх процесуальний порядок визначається кримінально-процесуальним законодавством, а в окремих випадках – адміністративно-процесуальними законами. Так, у разі проведення окремих процедурних дій, наприклад стосовно продовження строків розслідування або ознайомлення з матеріалами справи, застосовуються положення Закону Швейцарії про адміністративну процедуру, що діє з 1968 р. З іншого боку, правила призначення експертизи, допиту експертів та свідків регулюється Федеральним законом про Федеральне кримінальне провадження від 1934 р та Федеральним законом про Федеральний цивільний процес 1947. Прімітно, що розгляд скарг на дії органів управління встановлюється нормами Закону про Федеральне кримінальне провадження і підлягає розгляду в системі кримінальних, а ні адміністративних судів. Уповноваженими же на розгляд справ про призначення адміністративних покарань за законодавством Швейцарської конфедерації є: 1) Федеральні органи управління; 2) Федеральні органи поліції; 3) поліція органів місцевого самоврядування і обшин; 4) органи та організації, що наділені публічно-правовими повноваженнями [9, с. 57].

Інша концепція адміністративної відповідальності – «французька» – широко використовується для регламентації адміністративно-деліктних відносин у Франції, Австрії, Іспанії, Греції та ін. країнах. Вона характеризується розмежуванням адміністративно-деліктного законодавства від кримінального, що проявляється в неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносинам, які виникають внаслідок їх вчинення, загальних положень кримінальних законів. Так, у французькому адміністративному законодавстві, як зазначає В. Печуляк, межі співвідношення адміністративно-деліктного та кримінального законодавства є чітко окресленими. Поєднання заходів адміністративної та кримінальної відповідальності здійснюється у визначених випадках: якщо винними визнаються співробітники виконавчих установ; якщо йдеться про адміністративний нагляд, що має невідкладний характер; якщо держава виконує контрольні функції щодо суб'єктів публічного і приватного права [10, с. 62].

Взагалі, французьку модель адміністративної відповідальності фактично можна вважати «стрижнем» адміністративного права. Чітко дотримуючись доктрини публічного права, французькі адміністративні регулювання нормами адміністративної відповідальності. Зокрема для цієї моделі залишається сталою тенденція до детального регулювання адміністративних відносин, поєднання матеріальних та процесуальних норм, ретельної регламентації процедур прийняття рішень і відповідальності. Як зазначає Н. Гришук, адміністративна відповідальність у Франції мало чим відрізняється від цивільної відповідальності, про що свідчать численні судові постанови [11, с. 117].

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 із того, що сутність адміністративного права полягає в його правозахисному характері [12, с. 113]. Такий різновид накладення адміністративної відповідальності без вини може бути оснований на ризику, яких несе ряд видів адміністративної діяльності та заподіює шкоду приватній особі. Окрім цього, відповідальність адміністрації без її вини може бути предметом позову у випадку вчинення шкоди законодавчою мірою невеликої кількості осіб; невиконанням за мотивами спільних інтересів судового рішення; наявністю галасливого і забруднюючої публічного об'єкта, яке завдає шкоди живуть по сусідству та в ряді інших випадків [13].

Окрім досвіду країн із правовою системою романо-германського типу, заслуговують на увагу деякі напрямки правового регулювання деліктних відносин у країнах англосаксонської правової системи. Зокрема, вважаємо, що для України буде корисним запозичення окремих аспектів та напрямків здійснення правоохоронної діяльності, що широко використовуються в США та Великобританії.

На особливу увагу заслуговує передусім підходи щодо здійснення попереджувальної діяльності. Так, у США існує три моделі превентивної діяльності: модель суспільних установ, модель безпеки індивідуума і модель впливу через навколишнє середовище. Більша увага на практиці попередження злочинності в США приділяється усуненню причин й умов злочинів, припиненню актів вандалізму, превентивному вирішенню конфліктних ситуацій в сім'ї, формуванню довірчих відносин між поліцією і громадянами. Крім цього, широко використовується програми по залученню громадськості для боротьби із злочинністю [14, с. 117].

Охорона правопорядку з акцентом на попередження злочинів – основна мета будь-якого поліцейського департаменту в США. У США діє система «сусідського нагляду» (м. Фенікс, штат Арізона), сутністю яких є постійне спостереження жителів, які живуть поруч, за всіма злочинними проявами в їх районі. Крім того, паралельно здійснюється також



реалізація програми Block Watch (спостереження з метою попередження небезпечних ситуацій та злочинності), коли громадяни повідомляють про все, що може асоціюватися з злочинністю [15]. Подібний досвід використовується і в Англії, де програма має назву «Спостереження за будинком сусіда», до якої залучено понад одного мільйона жителів Лондона. Взаємодія поліції з населенням здійснюється також у вигляді залучення громадян до навчання в Народних поліцейських академіях. Ідея Народної поліцейської академії вперше була реалізована в Англії в 1977 р. у вигляді створення Поліцейської вечірньої школи, мета якої – забезпечити свідомих громадян розумінням характеру і завдань поліцейської діяльності [16, с. 105].

На схвальну оцінку заслуговує розроблений у США механізм двостороннього зв'язку поліції із засобами масової інформації. Насамперед, засоби масової інформації використовуються поліцією в таких цілях:

1) залучення населення до боротьби зі злочинністю та її профілактики;

2) створення в населення позитивного «образу» поліції.

У рамках даного напрямку в пресі публікуються спеціально розроблені звернення до населення, в яких даються практичні рекомендації з організації охорони власного житла від злочинних посягань, проведення патрулювання силами жителів, щодо застосування самооборони, використання спеціальних замків і сигналізації і т.п. Зі сторінок місцевої преси проводяться опитування населення з метою з'ясування, наскільки відповідає діяльність поліції потребам громадян. Спеціальні видання, радіо і телебачення для дітей та підлітків здійснюють пропаганду правових знань, спрямовану на запобігання вчинення підлітками протиправних діянь. До відома населення регулярно доводяться дані про стан злочинності, чисельності особового складу поліції, її організації, технічної та бойової оснащеності, бюджет. Будь-який службовець,

починаючи від охоронця і закінчуючи заступником начальника Департаменту поліції, правомочний надавати інформацію представникам ЗМІ у відповідності з певними положеннями. Для представників преси також було виділено спеціальний телефонний номер, який забезпечує їм прямий зв'язок із черговим офіцером високого рангу в будь-який час. Журналісти США можуть прийти в головну поліцейську дільницю, в опорні пункти і в інші підрозділи поліції в будь-який час, а не в заздалегідь призначений. Представникам преси надають будь-які відомості про злочини, з питань, що стосуються повсякденної діяльності поліції, а також із деяких питань, що стосуються внутрішнього життя поліції [17, с. 245].

Підводячи підсумок проведеному дослідженню, можна зробити **висновок**, що серед загальних ознак адміністративно-деліктного законодавства всіх європейських держав є: 1) їх історично обумовлений взаємозв'язок із кримінальним правом; 2) визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб; 3) відсутність повної систематизації складів адміністративних порушень у межах одного нормативного акту; 4) встановлення головним різновидом стягнення в межах адміністративної відповідальності штрафу; 5) існування в деяких країнах механізму притягнення до адміністративної відповідальності без наявності вини; 6) підвищений рівень гарантій прав людини та громадянина під час адміністративного провадження.

Пропонуємо на прикладі США та Великобританії увести до національного законодавства та правозастосовної практики механізм всебічного залучення населення до боротьби з деліктністю. Пропонуємо створення національних програм, подібних до Лондонського «Спостереження за будинком сусіда», а також формування довірчих відносин між поліцією і громадянами шляхом пропаганди в ЗМІ необхідності взаємної співпраці з охорони правопорядку поліції та населення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право: Курс лекций: Учеб. пособ. для вузов / Под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006. – С. 450.
2. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н. : спец. 12.00.07 / В.О. Заросило ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2002. – 19 с.
3. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
4. Татарян В.Г., Магомедов Б.М. Опыт решения проблем административной ответственности в современном законодательстве ФРГ / В.Г. Татарян // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – № 2(19). – 2012 г. – С. 49–61.
5. Рекомендация № R (91) 1\* Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об административных санкциях от 13.02.1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.echr-base.ru>.
6. Татарян В.Г., Магомедов Б.М. Опыт решения проблем административной ответственности в современном законодательстве ФРГ / В.Г. Татарян // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – № 2(19). – 2012 г. – С. 49–61.
7. Mitsch W. Recht der Ordnungswidrigkeiten. 2; ьberarb. und aktual. Auflage. Berlin – Heidelberg: Springer, 2005. – S. 151–152.
8. Митч Ф. Право нарушених порядку. Изд. 2-е, перераб. и актуализированное изд-е. Берлин – Гейдельберг, 2005. – С. 151–152.
8. 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. – № 4 ч.1. – 2012 р. – С. 60.
9. Зубов А. Зарубежный опыт судебного рассмотрения дел о правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности / А. Зубов // Национальный юридический журнал: теория и практика. – № 4. – 2014. – С. 53.

10. Печуляк В.П. Адміністративна відповідальність: новий погляд на поняття / В.П. Печуляк // Підприємство, господарство і право. – 2012. – № 4. – С. 61.
11. Гозн. О. Основные начала административного права: французское право / О. Гозн // Основные начала российского и французского права. – М., 2012. – С. 104–121.
12. Грищук Н. Историко-правовой генезис института административной ответственности: порівняльно-правові аспекти / Н. Грищук // Підприємство, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 111.
13. Общие сведения об административном праве Франции (второе издание) // Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы». – 1993. – № 9. – С. 101.
14. Шендрик В.В. Особливості попередження злочинності неповнолітніх у США, Канаді та Україні / В.В. Шендрик, Ю.І. Лаптії // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – Спец. вип. № 1. – С. 114.
15. Зарубежный опыт охраны общественного порядка с акцентом на предупреждение преступлений [Электронный ресурс] // Объединенная редакция МВД России. – Режим доступа : <http://www.ormvd.ru/pubs/15218/>.
16. Воронин Ю.А. Система борьбы с преступностью в США / Ю.А. Воронин. – М., 1996.
17. Міловідова С.В. Зарубіжний досвід запобігання адміністративним правопорушенням та шляхи його запозичення для України / С.В. Міловідова // Порівняльно-аналітичне право, 2013. – № 3–1. – С. 242–245.