УДК 342.9

Наталія Чудик,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Проаналізовано зарубіжні моделі адміністративної юстиції. Виділено особливості наведених моделей. Розкрито вплив зарубіжних моделей адміністративної юстиції на організацію адміністративного судочинства в Україні.

Ключові слова: *моделі адміністративної юстиції, зарубіжний досвід, зарубіжні країни, адміністративне судочинство України.*

Чудык Н.
Модели административной юстиции в зарубежных странах
Проанализированы зарубежные модели административной юстиции. Выделены особенности приведенных моделей. Раскрыто влияние зарубежных моделей административной юстиции на организацию административного судопроизводства в Украине.

Ключевые слова: *модели административной юстиции, зарубежный опыт, зарубежные страны, административное судопроизводство Украины.*

Chudyk N.
Models of administrative justice in foreign countries
The article analyzes the foreign models of administrative justice. The features of these models are highlighted. Disclosed in the flow of foreign models of administrative justice to the organization of administrative legal proceedings in Ukraine.

Keywords*: models of administrative justice, foreign experience, foreign countries, administrative legal proceedings of Ukraine.*

Постановка проблеми. Враховуючи, що пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу є адаптація законодавства України до законодавства ЄС, пропонуємо здійснити зарубіжний досвід правової допомоги адвоката в адміністративному процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Моделі адміністративної юстиції неодноразово досліджували у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні учені, як В. Бевзенко, Л. Вдовиченко, І. Винокурова, Д. Вюнш, В. Ільков, А Комзюк,О. Муза та ін.

Постановка завдання. Особливе місце в переліку прав і свобод громадян займає право кожного громадянина на захист своїх прав, свобод і законних інтересів у інституті юридичної відповідальності, що й зумовлює потребу наближення насамперед вітчизняного деліктного законодавства до «європейських стандартів». Однак ми повністю погоджуємось з думкою Р. В. Сінєльніка, що українська держава, використовуючи гнучкі дипломатичні важелі, не робить акцент на одному, чітко визначеному напрямі зовнішньої політики і намагається застосовувати так званий принцип багатовекторності, а тому не зайвим буде вивчення досвіду не лише держав Європейського Союзу а й усього світу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження адміністративно-деліктного законодавства Німеччини дає змогу стверджувати, що останнє тяжіє до кримінального та складається з Федерального закону Німеччини «Про порушення порядку» з фіксацією критеріїв відмежування адміністративних правопорушень і злочинів (ступінь суспільної небезпеки, соціально-економічна цінність об'єкта посягання, підвідомчість адміністративних органів з розгляду справ, вид відповідальності за правопорушення, вид стягнення тощо), адміністративних стягнень – адміністративного штрафу, попередження і попередження зі стягненням грошової суми, додаткових стягнень; офіційного тлумачення Федерального конституційного суду Німеччини; законодавчих актів земель Німеччини. А враховуючи те, як було зазначено, останнє максимально тяжіє до кримінального, кримінально-процесуального законодавства, то й питання, пов'язані зі

© Наталія Чудик, 2019

здійсненням захисту у справах про адміністративні правопорушення, є прикладом типового запозичення положень саме кримінально-процесуального законодавства. Так, у параграфі 60 «Захист», Закону «Про порушення порядку» зазначається: «якщо співучасть захисника в межах провадження в адміністративному органі вважається необхідною, то уповноваженим на його призначення є адміністративний орган». Крім того, цей адміністративний орган приймає рішення про допуск інших осіб як захисників або про відхилення захисника [1].

Досить цікавим щодо питання визначення правової допомоги та діяльності захисника в адміністративному процесі є законодавство Швейцарії. Згідно з Федеральним законом Швейцарської Конфедерації «Про право адміністративних покарань» від 22 березня 1974 року під правовою допомогою розуміється діяльність органів управління Федерації, кантонів та громад з надання органам, компетентним на переслідування і прийняття рішення в справах про адміністративні покарання, необхідної інформації та службових матеріалів, які можуть мати значення для карного переслідування. Що ж до участі захисника, то відповідно до ст. 32 указаного Закону обвинувачений може на будь-якій стадії провадження призначити захисника. Крім того, законодавець визначає коло осіб, які можуть виступати захисниками у процесі. Це – діючі адвокати, які отримали патент на зайняття своєю професією в кантоні; члени професій, яких Союзна Рада уповноважила на захист у справах про адміністративні покарання; іноземний захисник, який допускається в провадження відповідним органом управління як виняток.

Щодо підтвердження повноважень захисника, то закон передбачає можливість вимоги від захисника письмового доручення на здійснення захисної діяльності. Також швейцарське законодавство містить таке поняття, як «офіційний захисник», який призначається за офіційною ініціативою відповідного органу управління з урахуванням побажань обвинуваченого, який у провадженні не представлений жодним чином. Підстави залучення офіційного захисника у провадженні подібні до законодавства України щодо надання безоплатної правової допомоги та обов'язкової участі захисника в кримінальному процесі. Такий захисник призначається у разі, якщо особа «явно» не може захищати себе самостійно; на час попереднього ув'язнення, якщо воно триває понад три доби; у разі бідності обвинуваченого (винятком є випадки застосування покарання у вигляді штрафу в розмірі менше, ніж 2 000 франків).

Варто уваги й те, що компенсація офіційно призначеному захиснику належить до витрат провадження, які покладаються саме на обвинуваченого (окрім залучення захисника за бідністю обвинуваченого), якщо, виходячи з його доходів або майна, залучення ним захисника було цілком прийнятним. Однак, незважаючи на таку детальну регламентацію участі захисника в адміністративно-деліктному провадженні як однієї з форм реалізації права на захист, цей закон не позбавлений певних недоліків. Так, наприклад, відповідно до ст. 35 Закону чиновник, який веде розслідування, може виключити участь обвинуваченого та захисника в прийнятті доказів (наявність яких і є основною підставою визнання особи винною у вчиненні протиправного діяння), якщо їхня присутність негативно впливає на розслідування або їй протистоять публічні чи приватні інтереси.

Адміністративно-деліктне законодавство Португалії також передбачає надання правової допомоги в разі притягненні особи до відповідальності за вчинення правопорушення, хоча й не містить детальної регламентації процедури її отримання. Згідно зі статтею 53 Декрету-Закону Португальської Республіки особа, яка обвинувачується в порушенні порядку, має право на супроводження адвоката, якого вона може обрати на будь-якому етапі процесу. Крім того, законодавець зобов'язує призначати на безоплатній основі захисника у випадках, коли це виправдовується тяжкістю порушення або фізичними чи психічними вадами обвинуваченого.

Майже аналогічними щодо участі захисника є положення законодавства про проступки у Сербській Республіці. Єдиною відмінністю, якщо мова йде про обвинувачення фізичної особи є те, що Закон передбачає момент закінчення участі захисника в провадженні. Так, згідно зі статтею 109 Закону «Про проступки» захисник позбавляється прав і обов'язків, якщо обвинувачений відкличе доручення. Крім того, на відміну від українського законодавства, указаною правовою нормою передбачено і право на захист юридичної особи та відповідальної особи в ній, які в тій самій справі можуть мати кожен свого захисника або спільного захисника.

Найбільш детально регламентована участь адвоката в адміністративно-деліктному процесі Естонської Республіки. Так, Деліктно-процесуальний кодекс Естонської Республіки від 22 травня 2002 року містить окремий розділ щодо участі захисника (адвоката або (з дозволу особи, яка здійснює розгляд справи) іншої особи, котра має юридичні знання) у провадженні в справах про проступки, який може залучатися в провадження з моменту затримання особи, стосовно якої ведеться провадження або вчинення іншої про-

цесуальної дії. Крім того, законодавець зобов'язує суб'єкта владних повноважень, який веде провадження, надавати особі, стосовно якої воно ведеться, можливість для користування наявними в неї засобами зв'язку для встановлення зв'язку із захисником. Визначено також підстави обов'язкової участі захисника з початку судового провадження у разі, якщо особа, стосовно якої ведеться провадження, є неповнолітньою віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років або якщо ця особа у зв'язку з психічним розладом не здатна представляти себе самостійно. Особа, стосовно якої ведеться провадження, або винна особа може мати не більше двох захисників. Водночас захисник може мати кілька осіб, яких він представляє, якщо їх інтереси не суперечать один одному.

Положення зазначеного Кодексу регламентують права та обов'язки захисника, питання, пов'язані з його відводом (процедура та підстави відводу захисника регламентуються саме карно-процесуальним законодавством), а також участь захисника, призначеного за рахунок держави внаслідок неплатоспроможності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Цікавим є положення законодавства стосовно того, що в разі скасування судом рішення про призначення покарання за проступок і припинення провадження у справі, у розгляді якої в позасудовому порядку брав участь захисник, суд може за клопотанням особи прийняти рішення про відшкодування їй виплаченої захиснику винагороди за рахунок коштів державного або місцевого бюджету.

Як вбачається з викладеного, підстави та порядок надання правової допомоги адвокатами в адміністративно-деліктному провадженні в Естонській Республіці регламентовано досить чітко та детально, що, на наш погляд, сприяє належній реалізації громадянами свого права на захист.

Не менш цікавим і корисним є досвід білоруського законодавця у сфері визначення правового статусу захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Звертає на себе особливу увагу той факт, що Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Білорусі не містить процесуальної частини, а всі процесуальні питання врегульовані Процесуально-виконавчим кодексом. Слід зазначити, що така систематизація адміністративно-деліктного законодавства із закріпленням в окремих нормативно-правових актах матеріальної та процесуальної частин серед країн колишнього СРСР була використана лише білоруським законодавцем.

Процесуально-виконавчий кодекс Республіки Білорусі про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс) містить схожі положення щодо правового статусу захисника з російським законодавством. Так, відповідно до ст. 4-5 Кодексу надання юридичної допомоги фізичній особі, щодо якої ведеться адміністративний процес, може здійснювати захисник, а надання юридичної допомоги потерпілому, а також фізичній особі – індивідуальному підприємцю, щодо якої ведеться адміністративний процес, – представник. Захисник і представник допускаються до участі в адміністративному процесі з початку адміністративного процесу, а у випадку адміністративного затримання – з моменту затримання.

Але білоруський законодавець робить певні уточнення. Зокрема, ст. 9-2 Кодексу передбачає, що початком адміністративного процесу є складання протоколу про адміністративне правопорушення; складання протоколу про процесуальну дію; винесення постанови про заходи забезпечення адміністративного процесу; винесення постанови про накладання адміністративного стягнення у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається. Також цей нормативно-правовий акт зазначає, що як захисники у провадженні у справах про адміністративні правопорушення можуть брати участь адвокати, які є як громадянами Республіки Білорусі, а також адвокати – громадянами інших держав у відповідності з міжнародними договорами Республіки Білорусі. На відміну від Кодексу про адміністративні правопорушення Російської Федерації, Процесуально-виконавчий кодекс Республіки Білорусі про адміністративні правопорушення передбачає поряд із правами захисника також і його обов'язки, які загалом збігаються з обов'язками інших учасників процесу.

Заслуговує на певну увагу й досвід законодавчої регламентації правових засад участі захисника у відповідному провадженні Республіки Казахстан. Слід зазначити, що Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Казахстан не тільки детально визначає статус захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, але й закріплює нормативне визначення терміну «захисник», яким є особа, котра здійснює у встановленому законом порядку захист прав та інтересів особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, та надає йому юридичну допомогу. Захисником може бути адвокат, чоловік (дружина), близькі родичі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, представники профспілок та інших громадських об'єднань у справах членів цих об'єднань. Іноземні адвокати допускаються до участі у справі як захисники, якщо це передбачено міжнародним договором Республіки Казахстан з відповідною державою на взаємній основі, в порядку, передбаченому законодавством.

Як і в кодексі Республіки Білорусі, адміністративно-деліктне законодавство Республіки Казахстан чітко визначає момент допуску захисника в провадження (це момент складання протоколу про адміністративне правопорушення або адміністративне затримання особи), а також підстави обов'язкової участі захисника у провадженні, зокрема: за клопотанням особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; у разі наявності в особи фізичних чи психічних вад, через що вона не може захищати себе самостійно; особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, якою ведеться провадження; у матеріалах справи є дані, що дають підстави вважати, що особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, можуть бути призначені примусові заходи медичного характеру; особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, є неповнолітньою. Крім того, адміністративно-деліктним кодифікованим актом визначено і порядок заміни захисника, оплати його праці, можливість відмови від послуг захисника.

Щодо законодавства Республіки Молдови, то необхідно зазначити, що останнє зберігає радянську концепцію визначення правового статусу захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, у Кодексі про адміністративні правопорушення вказується, що під час розгляду справи особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право користуватися юридичною допомогою, що надається виключно адвокатами. Ст. 257 Кодексу визначає, що адвокат, який бере участь в розгляді справи про адміністративне правопорушення, має право знайомитися з усіма матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, подавати від її імені скарги на постанову по справі. Повноваження адвоката посвідчується ордером, що видається юридичною консультацією.

Отже, враховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що у нормотворчій діяльності зарубіжних держав щодо визначення правового статусу захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення спостерігається багатовекторність. Низка держав містять детальну регламентацію правового статусу захисника в адміністративно-деліктному провадженні. Однак існують держави, де має місце і збереження застарілих адміністративно-деліктних норм, що існують без змін ще з часів радянського періоду. Однак вважаємо позитивним для вітчизняного законодавця врахування зарубіжного досвіду тих держав, де відповідно до сучасних вимог відбулося реформування інституту захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Як слушно зазначають деякі науковці, досвід зарубіжних держав має запозичуватися з урахуванням певних критеріїв: логічності та послідовність тієї чи іншої зарубіжної моделі; достатності періоду ефективного функціонування моделі; відсутності історичних чи ідеологічних зумовленостей відповідної моделі в конкретній країні; прогнозних показників щодо реального функціонування моделі, що запозичується, в умовах українського суспільства та держави.

Аналіз зарубіжного досвіду щодо діяльності захисника в адміністративно-деліктному провадженні дозволяє стверджувати, що прогалиною національного законодавства є відсутність норми, що закріплює момент допуску захисника до участі в провадженні. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення містить посилання лише на право особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, користуватися юридичною допомогою адвоката в процесі розгляду справи. Позитивним було б також і чітке визначення процесуальних прав та обов'язків захисника в проваджені у справах про адміністративні правопорушення, а також закріплення положень щодо участі захисника в провадженні, де суб'єктом адміністративної відповідальності є юридична особа. Безумовно, запровадження вказаних новел буде сприяти реалізації конституційних гарантій кожної особи на захист своїх прав і законних інтересів в інституті юридичної відповідальності, що відповідно, приведе до посилення правозахисної функції самої держави.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що адвокат є самостійним учасником адміністративного судочинства із власними завданнями, функціями та повноваженнями. Він самостійно формує правову позицію у справі, на власний розсуд обирає засоби та методи відстоювання прав, свобод і законних інтересів свого клієнта (клієнтів). З іншого боку, зазначена самостійність має відносний характер, адже, по-перше, закон забороняє адвокату використовувати свої повноваження всупереч та на шкоду клієнту, а по-друге, обсяг повноважень адвоката залежить від особливостей його довірительних стосунків з особою, права та законні інтереси якої він представляє і захищає в адміністративному судочинстві. Також необхідно наголосити на тому, що чинне законодавство ніяким чином не відрізняє процесуальне становище адвоката в адміністративному процесі від процесуального становища представників, які не мають адвокатської професії. Така ситуація, з урахуванням наявності Правил адвокатської етики, які фактично є збірником обов'язкових вимог до професійної поведінки адвоката, дозволяє зробити висновок про те, що єдиною відмінністю правового статусу адвоката від правового статусу інших осіб, які є представниками у адміністративному судочинстві, є більш суворі вимоги до обов'язків адвоката при тому ж обсязі прав, що й у представників, що є досить дивним.

Список використаних джерел

1. *Конституція України: наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій [та ін.]/ – 2-е вид., переробл. і допов. – Харків : Право, 2016. – 1128 с.*
2. *Козьміних А. В. Адвокатура як інститут громадянського суспільства в сучасній науці / А. В. Козьміних // Актуальні проблеми політики. – Вип. 36. – 2009. – С. 228–235.*
3. *Кодекс адміністративного судочинства України : Ракон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.*

References

1. *Tatsiy, V.Ya. (2016) Konstytutsiya Ukrainy: naukovo-praktychnyy komentar [Konstytutsiia Ukrainy: nauk.-prakt. Komentar]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].*
2. *Kozminyh, A. V. (2009). Advokatura yak instytut gromadianskogo suspilstva v suchasniy nautsi [Advocacy as an institution of civil society in modern science]. Aktualni problem polityky – Actual problems of politics, 36, 228–235, [in Ukrainian].*
3. *Kodeks administratyvnogo sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]. (2003, July 06). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 8.02.2019.