

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПОКАРАННЯ У ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО¹

ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE JURISDICTION OF AN ADMINISTRATIVE COURT AND ITS EFFECT ON CRIMINAL LAW

Бурда Едуард,
PhD., д-р., доцент,
декан юридичного факультету
Університету Коменського у Братиславі

Врабко Мар'ян,
CS., д-р., професор,
заступник декана з наукової роботи і докторантури
Університету Коменського у Братиславі

Стаття присвячена питанню про повернення адміністративного покарання у Словацькій Республіці у зміненому вигляді за часів Чехословацької Республіки. Звичайно, сучасна версія розробляється під впливом європейського адміністративного права та судової практики Європейського суду із прав людини.

Під час прийняття рішення про правопорушення порядок роботи адміністративних органів регулюється Законом про правопорушення, а Адміністративний кодекс застосовується альтернативно. За винятком можлива також подвійна субсидіарність, спеціальне регулювання, на підтримку якого, як і на підтримку адміністративного порядку спрямований закон про правопорушення. У справі про адміністративні правопорушення вирішальною мірою є проступок та каральне провадження, вирішені адміністративним органом. Словацьке законодавство не містить комплексного підходу. Вирішальним документом європейського характеру під час вирішення даного питання є Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (91) 1 про адміністративну відповідальність та Постанова Комітету міністрів Ради Європи (77) 31.

Встановлено, що загалом гармонізація публічного права в Європейському Союзі здійснюється набагато повільніше, ніж гармонізація приватного права. Крім того, є країни Європейського Союзу, які не мають такої ж системи санкцій у державному управлінні, як Словаччина, і структура органів влади, яка впливає на адміністративні правопорушення, в них зовсім інша. Часто дані проблеми вирішуються судами. Тому судова практика ЄСПЛ та судів ЄС більше орієнтована на судові органи, ніж на державні органи. Незважаючи на ці факти, у Словаччині спостерігається тенденція до розвитку системи санкцій у державному управлінні, навіть із наміром її кодифікації до умов державного управління

Ключові слова: державне управління, адміністративне покарання, адміністративні правопорушення, проступок, аналогія, злочин, кримінальне провадження.

The article deals with the issue of the return of administrative punishment in the Slovak Republic as amended, in the Czechoslovak Republic. Of course, the modern version is developed under the influence of European administrative law and the case law of the European Court of Human Rights.

When deciding on an offense, the procedure of work of administrative bodies is regulated by the Law on Offenses, and the Administrative Code is applied alternatively. Exceptionally, double subsidiarity is also possible, with special regulation in support of which the law on offenses and in support of administrative order is supported. In the case of administrative offenses, the offense and punitive proceedings decided by the administrative body are crucial. Slovak law does not contain a comprehensive approach. The decisive document of a European nature in resolving this issue is the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe (91) 1 on administrative responsibility and the Decision of the Committee of Ministers of the Council of Europe (77) 31.

It has been found that, in general, the harmonization of public law in the European Union is much slower than private law. In addition, there are countries in the European Union that do not have the same system of sanctions in public administration as in Slovakia, and the structure of government bodies that affect administrative offenses is completely different, and often these problems are resolved by the courts. Therefore, the jurisprudence of the ECtHR and of the EU courts is more oriented towards judicial authorities than to public authorities. Despite these facts, Slovakia tends to develop a system of sanctions in public administration, even with the intention of codifying it in terms of public administration.

Key words: public administration, administrative punishment, administrative offenses, misdemeanors, analogy, crime, criminal proceedings.

Постановка проблеми. Сучасна система санкцій у сфері державного управління у Словацькій Республіці є відносно складною, заплутаною та викликає ряд проблем під час застосування.

Свій початок вона бере із часів Чехословацької Соціалістичної Республіки, коли було прийнято Закон

№ 60/1961 Збірки законів про завдання національних комітетів із забезпечення соціалістичного порядку, що остаточно завершив розвиток адміністративного кримінального права, який розпочався в Першій Чехословацькій Республіці та завершився прийняттям адміністративного кримінального кодексу (Закон

¹ Доповідь «Správne trestanie správnym súdom pri plnej jurisdikcii správneho súdu a jeho ovplyvňovanie trestným právom» була оголошена авторами на конференції «Закарпатські правові читання», 11-13 квітня 2019 р., м. Ужгород.

№ 88/1950 Збірки законів про адміністративне кримінальне судочинство (Кодекс адміністративного судочинства) та Кримінально-процесуального кодексу (Закон № 89/1950 Збірки законів). Постанови кодифікували адміністративне матеріальне та кримінальне законодавство та адміністративно-кримінальне процесуальне право. У цьому контексті слід підкреслити, що обидва закони вже відповідали часу, коли вони формувалися, тобто орієнтувалися на побудову народної демократії та соціалізму під керівництвом Комуністичної партії Чехословаччини.

Одночасно з вищевказаним Законом про роль національних комітетів у забезпеченні соціалістичної процедури був прийнятий Закон № 38/1961 Збірки законів про місцеві народні суди, який довірив народним судам слухання менш серйозних порушень соціалістичної законності влади в селах і на робочому місці. Фактично створення судів із цією владою та юрисдикцією визначало правопорушення, яке залишалось у компетенції державних і національних органів влади, національних комітетів, як незначне порушення. У Законі № 150/1969 Збірки законів йшлося про скасування народних судів, оскільки вони не виправдали очікувань, покладених на них, але про правопорушення продовжили обговорення в національних комітетах різного рівня та ступеня до їхнього скасування. Вищезазначене регулювання правопорушення залишалося чинним та діє до моменту прийняття Закону № 372/1990 Збірки законів про правопорушення, що з багатьма змінами діє і сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до філософії Ради Європи спостерігається тенденція, згідно з якою кожна держава має змогу самостійно регулювати систему державного управління та адміністративного покарання, але великий вплив при цьому мають документи міжнародного характеру.

В Європі такими значимими документами Ради Європи вважаються Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод («Конвенція») та Європейська хартія місцевого самоврядування. Що стосується Конвенції та її положень відповідно до ст. 7 Конституції Словацької Республіки (Закон № 460/1992 Збірки законів у чинній редакції) під час застосування пріоритету перед національним законодавством, то ми хотіли б виділити ст. 6, в якій йдеться про право на справедливий суд.

Вищезазначений закон про правопорушення є правовим регулюванням правопорушення з моменту його створення в незалежній Словацькій Республіці. Із часом стало очевидно, що це національне регулювання не відповідає законодавству, яке діє в інших країнах Європейського Союзу, а також не відповідає законодавству Ради Європи.

Поряд із міжнародними документами щодо розвитку адміністративного покарання в Чехії відзначимо судову практику Європейського суду із прав людини (далі – ЄСПЛ) та його автономне тлумачення терміна «кримінальні звинувачення», а також вплив на конкретизацію «Критерій Енгеля»:

– «встановлення того, чи національне законодавство класифікує розслідування злочину в кримі-

нальному чи дисциплінарному або в обох законах, чи цей критерій є лише відправною точкою та має лише відносну цінність, за винятком випадків, коли національним законодавством вони також визначаються як кримінальні правопорушення (у цьому випадку), при цьому до них автоматично застосовується п. 1 ст. 6 Європейської конвенції;

– характер правопорушення, що стосується правопорушника, захисту інтересів правопорушника (зокрема, стосовно загального чи конкретного інтересу) та наслідків даного правопорушення;

– ступінь тяжкості санкції, накладеної за це правопорушення. При цьому вирішальна санкція накладається не за конкретне правопорушення, а на санкцію, яка неминуха, тобто на суму, встановлену законодавством. Якщо санкцією передбачено позбавлення волі, то ухвала суду у справі щодо покарання буде призначена відповідно до норм кримінального права. Виняток можуть становити лише покарання, які за своїм характером, тривалістю та способом примусового виконання не можуть бути істотно шкідливими» [1].

Для компетентного виконання дій Конвенції за вказаний конкретний вчинок достатньо виконати один із цих критеріїв.

Як ми вже згадували, система адміністративного покарання у Словацькій Республіці є досить складною і заплутаною, тому зрозуміло, що останнім часом багато говорять про її фундаментальну модифікацію чи навіть кодифікацію (підстави проступків містяться приблизно у 250 законах) [2].

Словацька структура системи адміністративно-правової відповідальності розрізняє проступки та інші адміністративні правопорушення, які поділяються на:

- інші адміністративні правопорушення фізичних осіб, покараних відповідно до правопорушення;
- адміністративні правопорушення юридичних осіб та адміністративні правопорушення фізичних осіб незалежно від правопорушення;
- адміністративні дисциплінарні проступки;
- адміністративні правопорушення.

Саме європеїзація адміністративного права дає нові уявлення про національну сутність здійснення адміністративної відповідальності, включаючи регулювання адміністративного покарання в Європейському Союзі. Насправді мова йде про вплив джерел європейського адміністративного права та джерел адміністративного права Європейського Союзу, які доповнюють один одного.

В об'єднанні цих двох поривів європейського адміністративного права, в тому числі адміністративного покарання під час третього пориву національного законодавства, призводить до розвитку адміністративного покарання в нашій країні [3].

Законодавець оперативно відреагував на дану нову ситуацію, прийнявши новий закон, яким повторно запроваджено в нашій країні адміністративну систему судової влади у класичній формі, і в той же час вніс зміни щодо перегляду рішень органів державної влади, а також у застосування адміністративної відповідальності (маємо на увазі Закон № 162/2015 Кодексу адміністративно судочинства зі змінами та доповненнями

(далі – КАС)). По-перше, адміністративним судам дозволили переглядати рішення органів державної влади щодо адміністративного покарання, а також розглядати конкретні адміністративні дії у справах про адміністративне правопорушення.

Розділ (§§194-198) Кодексу адміністративного судочинства, присвячений адміністративній відповідальності за адміністративне правопорушення, зазначає, що адміністративний суд може вносити зміни або скасувати рішення органів державної влади. Адміністративний суд отримав повноваження на здійснення правосуддя та притягнення до адміністративної відповідальності (§ 198), а також набув повноваження щодо визначення адміністративного правопорушення з огляду на прецедентне право ЄСПЛ.

Законодавець у § 194 абзац 1 визначає такі адміністративні правопорушення:

1) правопорушення;

2) адміністративні делікти (у вузькому сенсі), за які передбачена адміністративна відповідальність, дисциплінарні та інші види деліктів;

3) інші подібні правопорушення.

Як зазначено в коментарі до КАС, де виправдовується прийняття спеціальних змін до законодавства в питаннях адміністративної відповідальності, є можливість бачити контекст у двох взаємопов'язаних фактах, якими є:

– відсутність кодифікації адміністративної відповідальності;

– зусилля щодо забезпечення істотного характеру захисту справедливої судового розгляду з належним покаранням [4].

Адміністративне покарання є процедурою, в якій адміністративні органи укладають особливий вид юридичної відповідальності по відношенню до фізичних або юридичних осіб, які вчинили порушення суспільних відносин, захищених адміністративним правом [5].

Під час прийняття рішення про правопорушення порядок роботи адміністративних органів регулюється Законом про правопорушення, а Адміністративний кодекс застосовується альтернативно. Можлива також подвійна субсидіарність, спеціальне регулювання. У справі про адміністративні правопорушення вирішальною мірою є проступок та каральне провадження, вирішені адміністративним органом. Словацьке законодавство не містить комплексного підходу.

Відповідно до вимог, представлених європейським стандартом, під час оцінки правопорушення та покарань в органах державної влади необхідно розглянути документи, які беруться до уваги Європейським адміністративним процесуальним правом та принципами кримінального права.

Вирішальними документами європейського характеру під час вирішення даного питання є Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (91) 1 про адміністративну відповідальність та Постанова Комітету міністрів Ради Європи (77) 31, згідно з якими кримінальне покарання застосовуються за аналогією під час призначення адміністративної відповідальності, а також слід враховувати прецедентне право європейських судів.

Аналогічна ситуація описана в рішенні Верховного суду Словацької Республіки NS SR 2Sž 6/2006. Оскільки адміністративне покарання відповідно до Страсбурзького прецедентного права містить кримінальний характер, необхідно застосувати санкції на підставі Конституції (ст. 50) за аналогією із кримінальним законом, де регулюються принцип кримінального судочинства, зокрема § 2 Кримінально-процесуального кодексу. Йдеться про принцип, згідно з яким покарання закріплено у Кримінальному кодексі [6].

Загальні принципи Рекомендацій Ради Європи (91) 1 передбачають, що:

– адміністративна відповідальність може наступити відповідно до закону;

– немає зворотної сили закону;

– особа не може бути притягнута до юридичної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення;

– провадження повинно бути проведено протягом розумного строку;

– будь-яке провадження щодо притягнення до адміністративної відповідальності повинне бути завершене прийняттям постанови.

Документи Ради Європи стосовно рішення про проступки та санкції регулюються Постановою Комітету Міністрів Ради Європи (77) 31 про захист осіб у зв'язку з рішенням органів державної влади. Постанова гарантує сторонам:

– право бути почутими;

– право доступу до інформації;

– право роз'яснення рішення;

– право на інформацію про засоби правового захисту.

Аналогія у кримінальному праві та в адміністративному праві, а саме справах про адміністративне правопорушення, не є допустимою ні за яких обставин, якщо вона заважає правам людей, передбачаючи більш жорстке покарання (що суперечить вимозі правової визначеності та поваги до основних прав і свобод людини), тобто якщо:

1) **дозволяється розширяти умови відповідальності** – у цьому сенсі, зокрема, неможливо розширити сферу дії Закону, а крім того, на загальні умови відповідальності аналогія не може поширюватися. Наприклад, згідно з § 22 п. 1 Кримінального кодексу до кримінальної відповідальності можна притягнути особу, яка на момент скоєння злочину досягла 14 річного віку; згідно з § 5 абз. 1 Закону про адміністративну відповідальність вона настає з досягненням 15-річного віку, але за аналогією із Кримінальним кодексом відповідальність за адміністративне правопорушення не може настати вже з 14-річного віку;

2) **не дозволені неправомірні дії щодо призначення покарання** – це означає, що не можна призначати покарання іншого типу, ніж дозволено конкретною нормою права за конкретні дії, також не можна збільшувати міру покарання, якщо вона перевищує покарання, визнане законом, або іншим чином змінювати, впливати на міру покарання; що таке аналогічне регулювання не зазіхає на права осіб (наприклад, разом із санкцією в адміністративному законодавстві

встановити обмеження чи зобов'язання відповідно до пункту 4 частини 4 статті 51 Кримінального кодексу).

Аналогію у кримінальному й адміністративному праві ми можемо розглянути у випадку:

– обов'язково – під час законодавчо обґрунтованого зменшення складових елементів відповідальності правопорушника;

– обов'язково – у випадку юридично виправданого встановлення більш суворого покарання, якщо воно не встановлене;

– обставин, що виключають протиправність діяння;

– юридично визначених певних термінів.

Аналогія в адміністративному та кримінальному процесуальному праві є неприпустимою, якщо:

1) **розширює або звужує повноваження особи чи повноваження органу державної влади** – неприпустимість аналогії у цьому випадку зрозуміла з погляду конституційних норм, а саме ст. 2 абз. 2 Конституції Словацької Республіки: *«Державні органи влади можуть діяти лише на основі Конституції, в її межах та в обсязі та в порядку, передбачених законом»;*

2) **обмежує права сторін чи інших осіб, які беруть участь у провадженні**, – неприпустимість аналогії в даному випадку частково базується на конституційному принципі, вказаному у ст. 2 абз. 3 Конституції Словацької Республіки: *«Кожен може робити те, що не заборонено законом, і ніхто не може бути змушений робити щось, що закон не передбачає»*. Тим більше не можна обмежувати права, що гарантуються ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод;

3) **розширює зобов'язання сторін, за винятком необхідності співпраці в діях, щодо яких учасник є зобов'язаним згідно із законодавством, але це робиться за аналогією** – як і в попередньому випадку, ми помічаємо неприйнятність аналогії відповідно до ст. ст. 2 абз. 3 Конституції Словацької Республіки: *«Кожен може робити те, що не заборонено законом, і ніхто не може бути змушений робити щось, що законом не передбачено»;*

4) **ситуація чітко регламентується нормами закону, і з будь-якої причини ми хотіли б обійти це шляхом аналогічного застосування інших законів, норм чи принципів, оскільки в цьому випадку це було б не аналогією, а свавіллям**.

Аналогія в адміністративному процесуальному праві та кримінальному процесуальному праві допустима, або навіть бажана, навіть у деяких випадках необхідна, якщо:

1) забезпечує більш широкі гарантії основних прав і свобод людини, але тільки за умови використання її як альтернативи:

1.1) не впливає негативно на права і свободи інших осіб;

1.2) не спричиняє зриву мети провадження у справі, необґрунтованого затягування або ускладнення провадження;

1.3) не є малоефективною та не створює іноземним установам незручності під час провадження;

вирішує ситуацію, яка не може бути вирішена без використання аналога, а невирішення такої ситуації може її зірвати або суттєво заважати ходу провадження або цілі провадження; однак якщо це не є випадком, зазначеним у пункті (с), накладення чи обмеження прав у такій ситуації не може бути;

це аналогія у провадженнях щодо зобов'язання учасника згідно з більш загальними законодавчими нормами.

Висновки. З вищеведеного випливає, що фактичний вплив кримінального законодавства на адміністративне правопорушення є та буде продовжувати зростати.

Загалом гармонізація публічного права в Європейському Союзі здійснюється набагато повільніше, ніж гармонізація приватного права. Крім того, є країни Європейського Союзу, які не мають такої ж системи санкцій у державному управлінні, як Словаччина, структура органів влади, яка впливає на адміністративні правопорушення, в них зовсім інша, і часто ці проблеми вирішуються судами. Тому судова практика ЄСПЛ та судів ЄС більше орієнтована на судові органи, ніж на державні органи.

Незважаючи на ці факти, у Словаччині спостерігається тенденція до розвитку системи санкцій у державному управлінні, навіть із наміром її кодифікації до умов державного управління.

Адміністративні правопорушення розглядаються органами державної влади та, як виняток, місцевими та регіональними органами влади відповідно до розподілу повноважень та компетенції. Однак цим органам влади слід було б включити у свої правила прийняття та призначення адміністративного покарання, яке тлумачиться ЄСПЛ та судами ЄС.

Фактично це могло б розробити адміністративне право, кримінальне право та судовий процес, де органи державної влади призначають рішення в рамках контролю за державним управлінням рішень органів державної влади, які переглядаються судами в рамках ЄСП. Адміністративні суди вже мають привілеї поміркованості по відношенню до оцінки вини і покарання, таким чином, вони отримують повну юрисдикцію і можуть повною мірою втручатися в адміністративне покарання відповідно до стандартного прецедентного права ЄСПЛ у судах ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Svák, J. Ochrana základných ľudských práv v troch zväzkoch. Zväzok II. Žilina: Eurokódex, 2011. S. 158.
2. Horvat M. Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb. Bratislava: Wolter Kluwer, 2018. S. 217.
3. Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018 s. 46 an.
4. Baricová, J., Fečík, M., Števíček, M., Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018 s. 995 an.
5. Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. II. Vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. S. 66.
6. Trestný zákon – zákon č. 300/2005 Z.