

**БАНЧУК О.А.**  
**Руководитель проектов в сфере криминальной юстиции Центра политико-  
правовых реформ, кандидат юридических наук, Украина**

**Аналитический доклад**  
**«Право об административных правонарушениях: опыт стран Западной и  
Восточной Европы, требования Европейского Суда по Правам Человека и  
стандарты Совета Европы»<sup>1</sup>**

**Материальное административно-деликтное законодательство стран  
Западной Европы**

Уголовному и административно-деликтному законодательству европейских государств «устоявшейся демократии» присуще чрезвычайное разнообразие урегулирования. Отличие проявляется в названии самых административных деликтов, их правовой принадлежности и соотношении с уголовно-наказуемыми деяниями, характеристиках субъектов ответственности, субъективной стороне соответствующих деликтов и следствиях совершения этих нарушений. Отличаются также формы и способы урегулирования ответственности за административные деликты.

Среди признаков, общих для административно-деликтного законодательства всех государств, можно определить: историческое происхождение административных нарушений из уголовного права, признание субъектами ответственности физических и юридических лиц, установление главным взысканием денежного штрафа, существование кроме административных взысканий дополнительных мер за совершение нарушения, отсутствие полной систематизации составов нарушений в пределах одного нормативного акта и т.п.

Историческое происхождение административных нарушений из уголовного права заключается в том, что все виды нарушений в XX веке в европейских государствах рассматривались исключительно в пределах уголовного законодательства. Но развитие экономики и сфер активности человека удостоверило невозможность урегулировать ответственность за все виды нарушений механизмами уголовного права с обязательным привлечением суда, соблюдением принципа состязательности и равенства сторон и т.п. Поэтому, одним из шагов в направлении повышения эффективности действия уголовного права, надлежащего обеспечения правопорядка и уголовно-процессуальной экономии стало выделение некоторых деяний (проступков, полицейских проступков, нарушений), которые наказывались представителями не судебной власти, а полиции, т.е. административными органами власти. Такие процессы состоялись в праве Германии, Швейцарии, Бельгии, Италии и Португалии. В законодательстве этих государств административные деликты являются разновидностью уголовно-наказуемых действий, которые подпадают под действие общих положений уголовных законов. Только в Германии, Швейцарии и Бельгии

---

<sup>1</sup> Настоящий аналитический доклад подготовлен в рамках проекта Центра исследования правовой политики при поддержке Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ). Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, могут не совпадать с позицией БДИПЧ ОБСЕ и отражают авторскую точку зрения.

административные нарушения являются третьей разновидностью наказуемых действий (здесь присутствует трихотомия видов деяний), а в Италии и Португалии - второй разновидностью, поскольку здесь существует дихотомия наказуемых деяний.

Уголовное право Дании отличается от соответствующих сфер других стран, поскольку оно не признает деления наказуемых деяний на разные виды и использует только один вид деяний – преступление. Но некоторая часть преступлений (определенных в законах о дорожном движении и транспорте, налогах, охране окружающей природной среды, государственное здравоохранения и т.п.) составляют основу административно-деликтного права.

Правовые системы других государств (Австрии, Франции, Нидерландов, Испании, Греции) характеризуются отграничением административно-деликтного законодательства от уголовного, что проявляется в невозможности применения к административным деликтам и отношениям, которые возникают вследствие их совершения, общих положений уголовных законов. Путь стран к такому пониманию и состоянию права об административных деликтах был разным: австрийское и голландское право пришло от уголовных проступков к отделенным административным нарушениям, а административно-деликтное право Франции, Греции и Испании - сформировалось исключительно вследствие активной деятельности судебной власти. Конечно, в начале формирования системы административных деликтов в основу по аналогии брались соответствующие понятия и институты уголовных законов. Но теперь можно констатировать отдаленность административно-деликтного законодательства Франции, Греции и Испании от уголовных кодексов.

Ни в одной из стран «устоявшейся демократии» нет единого нормативного акта, в котором объединяются составы административных деликтов. Хотя большинство государств имеют законы смешанного характера, в которых объединяют общие материальные положения (об административных нарушениях, субъектах ответственности, взыскание и т.п.), и процедурные положения о порядке применения административных взысканий. Такие законы присущи для Германии<sup>2</sup>, Швейцарии<sup>3</sup>, Австрии<sup>4</sup>, Италии<sup>5</sup> и Португалии<sup>6</sup>. Особенность испанского закона<sup>7</sup> заключается в том, что в процедурном по названию и содержанию законе содержатся общие положения об административных нарушениях. Право Нидерландов характеризуется тем, что закон о нарушении правил дорожного движения<sup>8</sup> стал примером для следующих законов, в которых системно излагаются нарушения в соответствующих сферах.

В Бельгии, Франции и Дании отсутствуют отдельные законы, которые определяют общие положения административно-деликтного права. Бельгийское и французское административно-деликтное право формируется вследствие деятельности Государственного Совета, а датское право не нуждается в соответствующих законах, поскольку Уголовный закон применяется ко всем видам нарушений.

Итак, для всех стран присуща чрезвычайная расчленённость административно-деликтного законодательства. В Германии, например, речь идет о положениях около тысячи

---

<sup>2</sup> Закон ФРГ «О нарушениях порядка» (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) от 1968 года.

<sup>3</sup> Федеральный Закон «О праве административных наказаний» (*Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht*) от 1971 года.

<sup>4</sup> Закон Австрийской республики «Об административных наказаниях» (*Verwaltungsstrafgesetz*) от 1991 года.

<sup>5</sup> Закон Итальянской республики «О изменении уголовной системы» (*Legge «Modifiche al sistema penale»*) от 1981 года № 689.

<sup>6</sup> Декрет-Закон Португальской республики № 433/82 от 1982 года.

<sup>7</sup> Закон Королевства Испания «О правовом режиме публичной администрации и общего административного проведения» от 1992 года.

<sup>8</sup> Закон Королевства Нидерланды «Об административно-правовом наказании за нарушение предписаний относительно дорожного движения» от 1989 года.

Федеральных законов, которые содержат составы нарушений порядка. Это количество не учитывает существования в каждой Федеральной Земле своего законодательства.

Прямое требование о необходимости определения административных деликтов только в нормах законов существует в праве Швейцарии, Италии, Греции, Испании и Португалии. В других государствах составы административных деликтов и взыскание за них устанавливаются как в законах, так и подзаконных актах.

Во всех европейских государствах юридические лица наравне с физическими могут быть субъектами ответственности за административные деликты. Только в Австрийской и Итальянской республиках субъектами совершения деликтов выступают лишь физические лица, а на юридических лиц налагается обязанность нести ответственность в виде уплаты штрафа. Нужно отметить, что юридические лица в западно-европейских странах также являются субъектами уголовной ответственности. Признание юридических лиц субъектами ответственности возможно вследствие особенностей определения в соответствующих законах субъективной стороны административных нарушений. Она характеризуется существованием преимущественно объективной концепции вины, согласно которой не нужно устанавливать умысел или неосторожность в деяниях нарушителя. Даже существование разных форм вины в административно-деликтном праве отдельных стран (Дания, Швейцария, Португалия) не должно вызвать удивления учитывая принадлежность этого законодательства к сфере уголовного права, для которого присуще существование умысла или неосторожности как характеристики субъективной стороны деяний. Достаточно лишь констатировать факт нарушения положений закона лицом (физическим или юридическим) и наличие вины в этом случае презюмируется. Такой механизм позволяет признать нарушителем юридическое лицо, которое, например, приняло определённое решение вопреки требованиям закона и т.п.

Вид взыскания – это один из основных критериев для разграничения сферы уголовного и административно-деликтного права. Историческое развитие законодательства в Западной Европе состояло в выделении из уголовного права тех противоправных деяний, за которые могли назначаться денежные штрафы. И до этого времени главным взысканием в административно-деликтном законодательстве всех европейских государств является штраф. С целью выделения административных штрафов и уголовных штрафов зарубежный законодатель, как правило, именуется эти виды правовых следствий разными терминами («штраф», «денежный штраф», «административный штраф» для административного взыскания и «денежное наказание» - для уголовной санкции).

Кроме штрафа, законодательство всех европейских государств «устоявшейся демократии» предусматривает иные взыскания. Только в Австрии и Швейцарии речь идет о возможности краткосрочного лишения свободы за совершение административного деликта. Франция отказалась от таких мер в послевоенное время. Дополнительными взысканиями в определенных странах являются лишения прав разного характера (осуществлять предпринимательскую деятельность, руководить транспортным средством, изъятие предметов, получать финансовую помощь от государства и т.п.). В отдельных правовых системах (Германии, Португалии) существует институт дополнительных мер, которые могут применяться независимо от применения санкций за нарушение. Среди таких мер выделяется конфискация или арест имущества, которое было использовано для совершения нарушения или получено вследствие его совершения.

### **Материальное административно-деликтное законодательство стран Восточной Европы**

Материальное административно-деликтное законодательство государств «молодой демократии» имеет переходной характер. Существенные изменения в этой области в большинстве стран состоялись в 1990-х годах посредством принятия новых законов об

административных деликтах (Чехия<sup>9</sup> и Словакия<sup>10</sup>) или содержательные изменения действующих до сих пор законов и кодексов (Литва<sup>11</sup>, Латвия<sup>12</sup>, Польша<sup>13</sup>, Болгария<sup>14</sup>). Другие страны, в частности бывшие югославские республики (Словения<sup>15</sup>, Хорватия<sup>16</sup>, Сербия<sup>17</sup>), начали подготовку и принятие новых законов в 2000-х годах. В отдельных государствах (Литве, Латвии, Болгарии) сейчас ведется активная работа по подготовке концепций новых административно-деликтных законов, а то и самих законов.

В отдельных государствах законодательство об административных деликтах является частью уголовного законодательства (Эстония, Болгария, Словения, Сербия, Хорватия). Необычной в этой цепочке была реформа в Эстонской Республике, которая заключалась в преобразовании административных деликтов в уголовные проступки как часть Уголовного кодекса. Поскольку в других государствах с широким уголовным правом нынешняя ситуация является исторически обусловленной и сложившейся - в Болгарии с 1960-х годов, а в балканских странах - со времен существования единой Югославской Республики. Характерным для этих стран есть наличие одного рода противоправных деяний (наказуемых) в общем уголовном праве, и еще одного рода действий (проступков), в особом проступочном праве. А в самой системе законодательства о проступках мы имеем возможность выделить отдельную подсистему административных деликтов. При чем формально эту совокупность деликтов в зарубежном законодательстве не выделяют. Одним из определяющих критериев для такого выделения выступает процедура привлечения к ответственности за совершение проступков - судебная или административная.

В других государствах «молодой демократии» (Литва, Латвия, Польша, Чехия, Словакия) законодательство об административных проступках почти полностью отделено от уголовного права. Такое состояние в балтийских странах предопределяется существованием старых кодексов об административных деликтах, которые регулируют отличные от уголовного права деяния. Законодатель Польши, вместе с тем, сознательно начал создание законодательства об административных деликтах отдельного от уголовного законодательства. Хотя определенные положения Уголовного кодекса Республики Польша по аналогии применяются к административным деликтам. Чехия и Словакия восприняли такой подход к систематизации противоправных действий, учитывая исторический опыт Республики Чехословакия. В указанных государствах, за исключением Чешской республики, присутствует такая система наказуемых действий: двучленная - в Литве, Латвии и Словакии, трёхчленная - в Польше.

Не считаясь с разным характером законодательства об административных проступках (его отдаленность или принадлежность к уголовному законодательству), оно отличается своей чрезвычайной рассредоточенностью. Только Литва и Латвия, которые до сих пор сохраняют у себя советские кодексы об административных деликтах, характеризуются наличием значительного количества проступков в одном законодательном акте. В одобренной Концепции закона об административных взысканиях Литовской Республики также речь идет о целесообразности объединения в одном кодифицированном акте составов административных проступков. В других странах, хотя и присутствуют отдельные законы о

---

<sup>9</sup> Закон Чешской республики «О проступках» (Zákon o přestupcích) от 1990 года.

<sup>10</sup> Закон Словацкой республики «О проступках» (Zákon o priestupkoch) от 1990 года.

<sup>11</sup> Кодекс об административных правовых нарушениях Литовской республики (Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas) от 1984 года

<sup>12</sup> Кодекс об административных нарушениях Латвийской республики (Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss) от 1984 года.

<sup>13</sup> Кодекс о нарушениях (Kodeks wykroczeń), Кодекс о производстве в делах о нарушениях (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczeniach) от 1971 года.

<sup>14</sup> Закон Республики Болгария «Об административных нарушениях и наказаниях» (Закон за административните нарушения и наказания) від 1969 року.

<sup>15</sup> Закон Республики Словения «О проступках» (Zakon o prekrških) от 2002 года.

<sup>16</sup> Закон Республики Хорватия «О проступках» (Zakon o prekršajima) от 2002 года.

<sup>17</sup> Закон Республики Сербия «О проступках» (Zakon o prekršajima) от 2006 года.

проступках, но они регулируют общие положения о понятии проступков, видах санкций, субъектах совершения проступков. Характерной для большинства стран является возможность установления составов проступков и взысканий только в нормах законов, но и в актах правительства и органов местного самоуправления.

Во всех государствах юридические лица признаются субъектами ответственности за административные деликты наравне с физическими лицами. Но в большинстве стран (кроме, Эстонии и Польши) к ответственности могут привлекаться как юридические лица, так и их должностные лица. Особыми субъектами ответственности выступают несовершеннолетние лица. К ним довольно часто применяются другие воспитательные меры на замену административным взысканиям (проступочным санкциям и т.п.).

Только Польша и Эстония восприняли в сфере административно-деликтного законодательства концепцию «объективной вины» субъектов ответственности, согласно которой действие считается содеянным виновно, если установлен факт его совершения. Другие страны и в дальнейшем оставляют в своем праве распределение форм вины при совершении административных деликтов на умышленную и неосторожную. Это объясняется тем, что в законодательстве одних (Словения, Хорватия, Сербия, Болгария) административные проступки являются разновидностью уголовно-наказуемых действий, в других (Чехия и Словакия) раньше были разновидностью уголовно-наказуемых действий, а в третьих (Литва, Латвия) - действующими остаются устаревшие административно-деликтные законы.

Система административных взысканий также в преобладающей своей части зависит от места административно-деликтного права в системе права каждой страны. Из государств с отделённым законодательством об административных деликтах, только в Польши административные взыскания являются чрезвычайно очищенными (есть только один вид взысканий - штраф) и не касаются ограничительных мер. Законодательство Чешской и Словацкой республики содержит значительный перечень ограничительных мер, которые имеют откровенно уголовно-правовой характер, таких как запрет деятельности, изъятие вещей и т.п. В балтийских государствах (Литва и Латвия) в наследство осталась почти неизменная система взысканий, которая включает в себя такие уголовно-правовые по содержанию санкции, как краткосрочное лишение свободы, запрет деятельности, публичные работы и т.п., и объединение полномочий судов и административных органов по применению взысканий.

В государствах административно-уголовного деликтного права административные взыскания являются частью санкций за проступки. Поэтому, только с научной точки зрения, путем различения судебной и административной юрисдикции по наложению взысканий возможно разграничение административных взысканий и взысканий за проступки, как разновидностей уголовно-наказуемых деяний.

Правовые последствия за совершение административных деликтов в подавляющем большинстве стран не ограничиваются только взысканиями, но включают в себя дополнительные меры безопасности, предупреждения или воспитания. В некоторых странах (Литва, Латвия, частично Болгария) эти дополнительные меры входят в институт взыскания.

### **Процедурное административно-деликтное законодательство стран Западной Европы**

Процедурное административно-деликтное законодательство западно-европейских государств неоднородно в вопросе правовой природы, степени систематизации, объема полномочий административных органов. Но процедура применения административных взысканий для всех государств стала единым основанием для обособления права административных деликтов от уголовного права. Если мы говорим об административных

нарушениях и административных санкциях, то для правового поля европейских государств «устоявшейся демократии» это означает деятельность административных органов по привлечению лиц к ответственности в административном (внесудебном) порядке. Судебные органы осуществляют только правосудие и в этой сфере они уполномочены только на предоставление разрешения относительно применения мер процессуального принуждения и пересмотр решений органов публичной администрации относительно назначения взысканий.

Несмотря на отличия во внесудебной процедуре применения взысканий (административная или уголовная), подавляющее большинство государств стараются системно урегулировать ее на законодательном уровне. Речь идёт прежде всего о Германии, Австрии, Швейцарии, Нидерландах, Италии, Испании и Португалии, в которых внедрены отдельные законы с урегулированной процедурой. Во Франции, Бельгии и Греции основы процедуры были сформированные и продолжают строиться на базе практики административных трибуналов и Государственных Советов этих стран. Датское право не выделяет отдельного административно-деликтного производства и предусматривает определённые юрисдикционные полномочия административных органов только в пределах общего криминального процесса.

Правовая природа материального административного деликтного права (отделённость или принадлежность к широкому уголовному праву) влияет и на регулирование производства. В государствах с отделённым административно-деликтным правом (Австрия, Нидерланды, Испания) производство по применению санкций производно от общей административной процедуры и на него распространяются положения административно-процедурных законов. В Королевстве Испания в одном законодательном акте объединено регулирование общего и деликтного производства. Практика Государственных Советов Франции, Бельгии и Греции является также общей для сферы общего административного производства и деликтного производства.

Страны с административным деликтным правом уголовно-правового характера (Германия, Швейцария, Италия, Португалия) характеризуются распространением уголовно-процессуальных нормативных актов на процедуру применения административных взысканий.

В системах отдельной административно-деликтной процедуры полномочия административных органов относительно применения мер принуждения к лицам являются более ограниченными по сравнению с полномочиями органов в системах административного производства уголовно-правового характера. Ведь к большому количеству процедурных действий применяются по аналогии правила уголовно-процессуальных кодексов. На применения мер принуждения, касающихся значительных ограничений личных прав и свобод лиц, обязательным в обеих системах является получение предварительного разрешения суда. Общими для административных органов европейских стран есть возможности задерживать лиц, которых застали на месте совершения правонарушения, подвергать допросу лиц, проводить экспертизы, осматривать места совершения противоправных действий. Но характерной для западно-европейского административного законодательства является обязательная привязка применяемых мер принуждения к фактам совершения нарушений. Т.е., применение мер административного принуждения вне административно-деликтной процедуры является минимальным<sup>18</sup>.

Во всех странах обеспечиваются права лица, которое привлекается к ответственности за совершение нарушений. Во время производства гарантируется реализация таких прав: быть

---

<sup>18</sup> Заросило В.О. Сравнительный анализ административной деятельности милиции Украины и полиции зарубежных стран (Великобритания, США, Канады и Франции): Автореф. дис ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Национальная академия внутренних дел Украины. - К., 2002. - С. 15. (на украин. языке).

сообщенным о сути обвинения, применённых относительно него или его имущества мер, дате рассмотрения дела органом; получать правовую помощь защитника; собирать доказательства и подавать их для рассмотрения соответствующему органу; высказываться по поводу обвинения; подавать жалобу на решение административного органа, за исключением сокращённых производств.

Общим правилом для государств является возможность проведения сокращённой процедуры (в случае признания лицом своей вины в совершении нарушения и согласия на уплату взыскания) и только в сложных случаях есть необходимость проведения административными органами полного производства с совершением большого перечня процедурных действий, а при необходимости - и проведения устного слушания. Для нарушителя довольно часто упрощённое производство означает возможность уплаты минимального размера санкции, но, вместе с тем, лишает права в дальнейшем подавать жалобу на результаты сокращённого (упрощённого) производства в суд или вышестоящий административный орган. В Португальской республике предусмотрено два, а в Австрийской республике, даже, три разновидности сокращённого производства.

Административно-деликтная процедура, особенно сокращённая её форма, преимущественно лишена формализации. Это проявляется в регулировании начала и дальнейшего движения проведения. Так, во всех странах производство считается открытым не со времени принятия органом формального решения (постановления и т.п.), а в момент получения информации или самостоятельной фиксации признаков административного нарушения. В ряде стран лицо признаётся обвиняемым, как только административный орган совершает относительно него или его имущества любые меры.

Законодательство государств гарантирует право лиц и определяет механизмы обжалования решений административных органов о применении административных санкций. Способы обжалования зависят от правового содержания процедуры. В странах с деликтным производством уголовно-правового характера допускается только судебное обжалование решений. А в системе отделённого процедурного административно-деликтного права предполагается административное и судебное обжалования в административный суд или трибунал.

### **Процедурное административно-деликтное законодательство стран Восточной Европы**

Правовая природа и содержание процедурного административно-деликтного законодательства в восточно-европейских государствах «молодой демократии» зависят от соотношения материального уголовного и административно-деликтного права. В правовых системах государств с относительно отделённым правом об административных деликтах (Польша, Чехия и Словакия) производство осуществляется по общим правилам административно-процедурных законов. Только в Чехии и Словакии закон о проступках устанавливает особенности производства в делах о проступках в сравнении с Законом об административном производстве. А польское законодательство не знает особенностей регулирования процедуры применения административных взысканий и оно целиком определяется Кодексом об административном производстве. Другие страны с отдельным административно-деликтным правом (Литва, Латвия) не распространили действие своих административно-процессуальных законов на административно-деликтную процедуру. Это предопределяется существованием старых Кодексов об административных нарушениях.

В государствах с широким уголовным правом, которое включает в себя право о проступках (Эстония, Болгария, Словения, Сербия, Хорватия), на производство распространяются положения общих законов (кодексов) об уголовной процедуре. Законы о проступках этих стран только определяют особенности производства относительно наложения санкций. Этим объясняется роль суда в производстве и полномочия административных органов по

расследованию нарушений. Участие суда в производстве по проступкам является аналогичным роли суда в уголовной (криминальной) процедуре. Он решает дело по сути и предоставляет разрешения административным органам на ограничение прав и свобод лиц с целью проведения эффективного расследования. Литва и Латвия также до этого времени оставляют у судов полномочия по рассмотрению дел об административных нарушениях. Но подготовленная в Латвии Концепция законопроекта об административных взысканиях говорит о необходимости лишения суда полномочий по рассмотрению таких дел, поскольку это противоречит природе административных деликтов и ответственности за них. В Хорватии и Сербии создана отдельная система судов для рассмотрения дел о проступках - проступочные суды. Там существуют проступочные суды первой инстанции и Высший проступочный суд. Они созданы вместе с системой уголовных судов. А в Болгарии, Словении и Эстонии дела о проступках (нарушениях) рассматривают суды, которые имеют право осуществлять уголовное производство.

В государствах с широким уголовным правом полномочия административных органов применять санкции за проступки может рассматриваться как получение ими определённого законодательного разрешения вместе с судебными органами наказывать нарушителей в административном порядке, но с использованием инструментов уголовной процедуры. В этом случае, администрация имеет право накладывать санкции только в виде денежных штрафов и предупреждений. Применение других санкций за совершение проступков (нарушений) является исключительной прерогативой судов. Лишь в Республике Хорватия государственные обвинители (прокуроры) имеют право применять в административном порядке, кроме денежных наказаний, меры безопасности в виде лишения физического лица званий, права занимать должность или осуществлять деятельность, лишение юридического лица права осуществлять деятельность, выдворение иностранца из государства, изъятие предметов, лишение права управления транспортным средством и т.п..

Административные органы Чехии и Словакии (государства отделённого административно-деликтного права) применяют такие административные взыскания: предупреждение, штраф, запрет деятельности и конфискация имущества. Они имеют право также применить меры воздействия в виде ограничительных мероприятий и изъятия предметов.

Соблюдению принципа неотвратимости ответственности содействуют установленные в законах продолжительные сроки давности преследования (один год с момента совершения нарушения - в Чехии, Словакии, Хорватии, Сербии, Болгарии, и два года - в Словении и Эстонии). Для отдельных видов проступков определяются и длительные сроки давности - три, пять лет. Только в Латвийском Кодексе об административных нарушениях предусмотрен четырёхгодичный срок давности.

В законодательстве большинства стран (Польша, Чехия, Словакия, Словения, Хорватия, Сербия, Эстония) начало производства является неформализованным и оно считается открытым с момента получения административным органом заявления о факте совершения нарушения или его выявления во время своей деятельности. В государствах со старыми административно-деликтными нормативными актами (Болгария, Латвия, Литва) остается формализованная процедура начала производства. Здесь производство признаётся неоткрытым, если отсутствует формальный (официальный) документ о начале производства, наподобие протокола об административном нарушении или проступке.

Положения законодательства большинства государств предоставляют право административным органам осуществлять производство нескольких видов: общее - с проведением устного слушания (характерно для всех государств, кроме Словении); общего - без проведения устного слушания (Словения, Хорватия); ускоренного (приказного) - проводится на месте совершения нарушения и завершается изданием приказа с обязательством уплатить штраф на протяжении установленного срока (характерно для всех государств, кроме Польши, Литвы, Латвии); на месте совершения проступка - завершается



изданием справки об уплаченном штрафе (характерно для всех государств). В отличие от справки, приказ может быть обжалован заинтересованными лицами.

Деятельность административных органов в системе отделённого административно-деликтного права Польши, Чехии и Словакии характеризуется отсутствием широкого перечня мер принуждения, которые они имеют право проводить. Общими признаются действия относительно осмотров предметов и мест, опрашиваний лиц. В законе Чешской и Словацкой Республики предусмотрено право изъятия предмета по специальной процедуре. Такие ограниченные полномочия являются оправданными с точки зрения «очищенного» материального административно-деликтного права. Поскольку для наложения штрафа за определённое нарушение не следует предусматривать право представителя административного органа осуществлять задержание этого лица, доставления его в полицию, принудительный осмотр помещений, принудительное установление состояния опьянения и т.п. Если для установления обстоятельств деяния гипотетически нужно применять указанные выше принуждения, то такие действия должны быть перенесены в сферу уголовного права, а такие процедурные действия следует признать составляющей уголовного процесса. Только в литовском и латвийском законодательстве почти неизменным с советских времен остался перечень принудительных действий, которые совершаются административными органами. Изменениям были подвергнуты, в частности, сроки задержания лица.

Административные органы государств с широким уголовным правом используют более широкий перечень мер принуждения. Большинство из этих мероприятий могут проводиться только по предварительному решению суда, аналогично уголовной процедуре. Без разрешения суда могут осуществляться опрашивание свидетелей, проведение экспертизы, осмотр публичных мест, задержание лиц под влиянием средств опьянения и лиц, которых застали на месте совершения проступка. Исключением из этого правила являются полномочия управленческих органов в Хорватии, которые вправе проводить около пятнадцати мер принуждения без решения суда (вызов, привод, выяснение адреса местожительства обвиняемого или свидетеля, поиск обвиняемого, мероприятия ограничения, поручительство обвиняемого, задержание лица и т.п.).

Решение о применении административных взысканий, в том числе приказы о денежных штрафах, подлежат обжалованию в системах права всех государств «молодой демократии». Но порядок и способы обжалования зависят от правовой природы производства относительно нарушений. В государствах обособленного административно-деликтного права обжалование происходит в административные суды. При чем в Польше, Чехии и Словакии обязательной является стадия административного апелляционного обжалования, в Литве судебное и административное обжалование являются альтернативами, а в Латвии - предусмотрено только обжалование в административный суд. И вдобавок в Литве и Латвии внедрены обжалования в административный суд решений судов, принятых по первой инстанции в делах об административных нарушениях.

В государствах с широким уголовным правом (Словения, Хорватия, Сербия, Эстония,) решение административных органов в делах о проступках обжалуются только в суд (проступочный суд или суд, который рассматривает уголовные дела).

### **Требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы к процедурам применения административных взысканий**

Особенность Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод 1950 года как международного акта состоит в том, что ее подписание странами-членами Совета Европы повлекло за собой создание эффективной системы защиты прав лица на европейском континенте, которую международное право к тому времени не знало. Положение Конвенции и протоколов к ней не только гарантируют права и свободы лиц, но

и создают механизмы защиты нарушенных прав со стороны государства. Это вытекает из статьи 19 Конвенции, на основании которой был создан Европейский Суд по правам человека “для обеспечения соблюдения *Высокими Договорами Сторонами их обязательств по Конвенции и протоколам к ней*”.

Рекомендация Rec(2004)5 Комитета министров государствам-членам относительно проверки законопроектов, существующих законов и административной практики на соответствие стандартам, изложенным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 12 мая 2004 года недвусмысленно предусматривает необходимость проверки законов и административной практики после принятия нового решения Европейским Судом в деле против другого государства-члена Совета Европы<sup>19</sup>. Ведь “*постановляя закон, который успешно прошел проверку на соответствие Конвенции, государство уменьшает риск того, что в этом законе заложено нарушения Конвенции и что Европейский Суд выявит такое нарушение*”<sup>20</sup>.

Итак, вместе с положениями Конвенции и решениями Европейского Суда по тем или иным вопросам применения статей Конвенции важным является также обращение к рекомендациям Комитета министров Совета Европы.

Отдельные аспекты соблюдения прав человека в связи с совершением административных проступков нужно исследовать в контексте требований статьи 6 Конвенции к процедуре осуществления судопроизводства. Она распространяет свое действие лишь на порядок судебного разбирательства дел о гражданских правах и обязанностях и дел о криминальном обвинении, которое предопределяет необходимость определения содержания понятия “дело о криминальном обвинении” и его отличий от дел об административных нарушениях. Европейский Суд много раз констатировал, что понятие “криминальное обвинение”, которое используется в статье 6 Конвенции, имеет автономный характер и его необходимо понимать лишь исходя из положений Конвенции<sup>21</sup>. Подобное предостережение означает, что выведение в законодательстве стран-участниц из-под юрисдикции криминальных судов определенных видов правонарушений и отнесение их к юрисдикции других органов, которая может означать признание национальным законодателем таких проступков административными, для Европейского Суда не будет иметь значения. Определение сути правонарушения осуществляется Европейским Судом, исходя из таких критериев для идентификации того или иного дела как дела о криминальном обвинении:

- 1) отнесение правонарушения к криминальному праву в правовой системе государства;
- 2) правовая природа нарушения;
- 3) характер и степень суровости наказания, которое может понести правонарушитель<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Пункт 25 Дополнения к Рекомендации Rec(2004)5 Комитета министров государствам-членам относительно проверки законопроектов, существующих законов и административной практики на соответствие стандартам, изложенным в Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод от 12 мая 2004 года (*§ 25 Appendix to Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights, 12 May 2004, web: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743297&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>*).

<sup>20</sup> Там же (пункт 5).

<sup>21</sup> См. § 42 Решение Европейского Суда по правам человека по делу “Девир против Бельгии” от 27 февраля 1980 года // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. – Т.1. – С. 308; web: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461476/2461476.htm> (*§ 42 of Judgment of the European Court of Human Rights: Deweer v. Belgium, 27 February 1980, Published in A 35*).

<sup>22</sup> См. § 50 Решение Европейского Суда по правам человека по делу “Озтюрк против Германии” от 21 февраля 1984 (*§ 50 of Judgment of the European Court of Human Rights: Öztürk v. Germany, 21 February*

Вместе с тем, определяющую роль в процессе идентификации правонарушения имеют два последних критерия – природа правонарушения и наказание за него. Преимущество этих критериев для определения сути правонарушения, а не признака принадлежности определенного правонарушения к криминальному праву в национальной правовой системе государства, может быть проиллюстрировано такими соображениями Европейского Суда: *"Если Договорные Государства могли бы на своё усмотрение классифицировать правонарушение как дисциплинарное вместо криминального или преследовать исполнителя "смешанного" правонарушение по дисциплинарному, а не по криминальному производству, действие основных положений статей 6 и 7<sup>23</sup> (Конвенции – уточнение авт.) были бы подчинены их суверенной воле. Такое расширенное полномочие могло бы привести к результатам, несовместимым с целями и задачами Конвенции"*<sup>24</sup>.

Если признак принадлежности определенного нарушения к уголовно-правовой сфере уязвимый, а его содержание может изменяться в зависимости от воли государства, то для Европейского Суда становится важным установить природу правонарушения. Так, криминальные правонарушения, в отличие от других нарушений, имеют общественно-опасный характер и могут быть содеяны любыми лицами. Отличаются от криминальных нарушений дисциплинарные проступки, которые могут совершаться лишь отдельной группой лиц, которые выполняют те или иные специфические функции (государственные служащие, военнослужащим и т.п.).

Пример дорожно-транспортных правонарушений показывает, что по определенным выше признаками они также должны признаваться криминальными нарушениями, поскольку могут совершаться любыми лицами, а за совершение отдельных проступков предполагаются суровые наказания. Но Европейский Суд установил, что привлечение к ответственности нарушителей правил дорожного движения производится в административном порядке, т.е. признание таких нарушений административными не будет противоречить требованиям Конвенции. *"Учитывая большое количество незначительных правонарушений – особенно правил дорожного движения, – характер которых не настолько опасен, чтобы накладывать на нарушителей криминальное наказание, Государства-участники имеют веские основания для введения такой системы, которая разгружает их суды от большинства подобных дел. Преследование и наказание за незначительные правонарушения в административном порядке не противоречит Конвенции при условии, что заинтересованные лица могут обжаловать принятое против них решение в суде, где действуют гарантии статьи 6 (Конвенции – уточнение авт.)"*<sup>25</sup>.

Третьим признаком, который позволяет отличить криминальные правонарушения от других видов проступков, является вид наказания, которые могут быть применены к нарушителям.

---

1984, Published in A 73); См. § 69-73 Решение Европейского Суда по правам человека по делу "Кемпбелл и Фелл против Соединённого Королевства" от 28 июня 1984 года // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. – Т.1. – С. 443-446; web: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461410/2461410.htm> (§ 69-73 of Judgment of the European Court of Human Rights: Campbell and Fell v. The United Kingdom, 28 June 1984, Published in A 80).

<sup>23</sup> Статья 7 Конвенции закрепляет принцип "нет наказания без закона", в соответствии с которым никто не может быть признан виновным в совершении преступления, если это деяние не признано как преступление нормами национального или международного права.

<sup>24</sup> См. § 81 Решение Европейского Суда по правам человека по делу "Энгель и другие против Нидерландов" от 8 июня 1976 года // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. – Т.1. – С. 113-114; web: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461444/2461444.htm> (§ 81 of Judgment of the European Court of Human Rights: Engel and others v. The Netherlands, 8 June 1976, Published in A 22).

<sup>25</sup> См. § 57 Решение Европейского Суда по правам человека по делу "Лутц против Германии" от 25 августа 1987 года // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. – Т.1. – С. 544; web: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461415/2461415.htm> (§ 57 of Judgment of the European Court of Human Rights: Lutz v. Germany, 25 August 1987, Published in A123).

Исходя из видов наказания, однозначно криминальными правонарушениями признаются действия, которые предусматривают лишение свободы лица, которое совершило определенное нарушение. Европейский Суд в деле *Энгель и другие против Нидерландов* указал: «В обществе, где действует принцип верховенства права, наказание в виде лишения свободы отнесены к «криминальной» сфере, за исключением тех, которые по своему характеру, продолжительностью или способа выполнения не могут считаться такими, что наносят большой вред. Серьезность того, что поставлено на карту, традиции государства и значение, которое предоставляется Конвенцией, уважению к физической свободе личности, — все это требует, чтобы именно так и было»<sup>26</sup>.

Лишение прав на управление транспортным средством также рассматривается Европейским Судом уголовно-правовой санкцией, поскольку «право управлять автомобилем очень полезно в ежедневной жизни и для осуществления деятельности»<sup>27</sup>.

Для определения дел о криминальном обвинении указанные признаки могут применяться как альтернативные, т.е. наличие лишь одного из этих критериев будет свидетельствовать о правовом характере дела. Но в сложных делах для установления их содержания необходимо проанализировать эти признаки в совокупности<sup>28</sup>. Например, в деле *Бенденун против Франции*<sup>29</sup> для установления сути дела Европейскому Суду пришлось применить так называемый кумулятивный способ анализа критериев, когда они брались в совокупности. Для того чтобы установить, идет ли в случае повышения размера налога, которую необходимо уплатить лицу, о деле криминального обвинения Европейским Судом было взято к вниманию то, что:

- 1) закон об уплате налога касается всех лиц, а не отдельной группы со специальным статусом;
- 2) повышение размера налога имеет целью наказание, которое предусматривает предотвращение совершения в будущем таких нарушений;
- 3) это повышение основано на норме, целью которой есть одновременно наказания и предотвращение совершения таких нарушений;
- 4) неуплата повышенного размера налога имеет следствием лишения свободы, которое применяется в случае неуплаты имущественных взысканий.

Проанализировав эти обстоятельства, Европейский Суд установил, что в этом деле речь шла о криминальном правонарушении.

Используя критерий суровости наказания за совершение нарушения Европейский Суд определил, что административное правонарушение, санкция за совершение которого в Кодексе Украины об административных правонарушениях предусматривает административный арест, признается криминальными правонарушениями в понимании Конвенции<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> См. § 81 Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Энгель и другие против Нидерландов» от 8 июня 1976 года // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. – Т.1. – С. 114; web: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461444/2461444.htm> (§ 82 of Judgment of the European Court of Human Rights: *Engel and others v. The Netherlands*, 8 June 1976, Published in A 22).

<sup>27</sup> См. § 39 Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Малиге против Франции» от 23 сентября 1998 года (§ 38 of Judgment of the European Court of Human Rights: *Malige v. France*, 23 September 1998, Published in Reports 1998-VII).

<sup>28</sup> См. § 51 Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Кадубец против Словакии» от 2 сентября 1998 года (§ 51 of Judgment of the European Court of Human Rights: *Kadubec v. Slovakia*, 2 September 1998, Published in Reports 1998-VI).

<sup>29</sup> См. § 47 Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Бенденун против Франции» от 24 февраля 1994 года (§ 47 of Judgment of the European Court of Human Rights: *Bendenoun v. France*, 24 February 1994, Published in A 284).

<sup>30</sup> См. Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Гурепка против Украины» от 6 сентября 2005 года (*Judgment of the European Court of Human Rights: Gurepka v. Ukraine*, 6 September 2005, web:

Признание дел делами о криминальном обвинении автоматически требует соблюдения процедурных гарантий, определённых статьёй 6 Конвенции. Среди основных гарантий, которые должны быть обеспечены в процедуре криминального обвинения, следует назвать права обвиняемого на:

- независимость и беспристрастность суда, в том числе на отвод предубежденного судьи;
- публичность судебного разбирательства;
- разумный срок судебного разбирательства;
- равенство сторон и состязательность, в том числе «подвергать допросу свидетелей обвинения или требовать их допроса, а также требовать вызова и допроса свидетелей защиты на тех же условиях, что и свидетелей обвинения» (пункт d части 3 статье 6 Конвенции);
- правовую помощь, в том числе на бесплатную правовую помощь;
- помощь переводчика;
- обжалование судебного решения.

О перечне принципов наложения административных взысканий мы можем узнать из положений Рекомендации № R (91) 1 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно административных санкций 1991 года<sup>31</sup>. Прежде всего, положения рекомендации предусматривают, что под административной санкцией понимается административный акт, т.е. принятое именно административным органом (в том числе государственным или частным предприятием в пределах осуществления переданных им властных полномочий) решение о наложении на лицо в связи с ее неправомерным поведением штрафа или другой меры денежного или не денежного характера. Не охватываются соответствующим понятием административной санкции такие меры:

- разные виды влияния на лицо во время выполнения криминального наказания;
- дисциплинарные взыскания и другие меры, которые употребляются административным органом относительно его сотрудников в связи с их поведением;
- отказ выдать или продолжить разрешение, которое основывается на отсутствии правоспособности у лица со ссылкой на действующие нормы права;
- лишение или аннулирование разрешения, направленные на защиту окружающей среды, здравоохранение и т.п. перед следующими действиями соответствующего лица.

Субъектами ответственности предлагается признавать как физических, так и юридических лиц.

Положение этой Рекомендации предусматривают восемь принципов, которым должен отвечать сфера применения административных взысканий:

1) *законность*, т.е. определение административных санкций и оснований их применения исключительно в законе. Этот принцип делает невозможным существование ситуации, когда административный орган одновременно устанавливает правила поведения, определяет ответственность за их нарушение и применяет соответствующие санкции. По мнению Совета Европы, законодатель по меньшей мере должен устанавливать шкалу денежных санкций, уполномочивать органы на их применение, а также определять случаи применения санкций, которые ограничивают права человека. Однако, это не является препятствием для

---

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Gurepka&sessionid=4533176&skin=hudoc-en>.

<sup>31</sup> Рекомендация № R (91) 1 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно административных санкций от 13 февраля 1991 года // *Recommandation N° R (91) 1 du Comité des Ministres aux Etats Membres relative aux sanctions administratives, 13 février 1991, web: [http://www.coe.int/t/f/affaires\\_juridiques/coop%E9ration\\_juridique/droit\\_et\\_justice\\_administratifs/textes\\_&\\_documents/Conv\\_Rec\\_Res/Rec%20R\(91\)1.asp](http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/droit_et_justice_administratifs/textes_&_documents/Conv_Rec_Res/Rec%20R(91)1.asp)*

установления санкций с помощью заключения соглашений между администрацией и лицом согласно с принципом договорной свободы сторон. Вместе с тем, Комитет министров Совета Европы подчеркнул полезность, с точки зрения обеспечения прав лиц, единых кодексов, которые устанавливают подведомственность, типы санкций и их максимальные размеры, принципы, за которыми может осуществляться их применение, порядок проведения, способы обжалования;

2) *необратимость действия во времени закона*, который устанавливает или усиливает административные санкции. Этот принцип вытекает из принципа законности и означает возможность применения к лицу административной санкции лишь за действие, которое признается противоправной на основании действующих правовых норм. Но это не лишает необходимости применить положение, которые вступили в силу после совершения определенного нарушения, но смягчают или отменяют ответственность лица;

3) «*никто не может дважды притягиваться к ответственности одного вида за одно действие*» является отображением общего принципа *ne bis in idem*. При этом авторы документа признают возможность нарушения одним деянием норм права, направленных на защиту нескольких общественных интересов, обеспечение которых находится в компетенции нескольких административных органов. В этом случае органы обязаны учитывать примененные прежде санкции в связи с этим деянием. Положения Рекомендации не дают ответа на обоснованность одновременного наложения уголовного наказания и административного взыскания за одно противоправное действие, поскольку эта проблема в дальнейшем станет предметом решения другого акта;

4) *разумность сроков применения административных санкций* имеет целью обеспечить принцип юридической определенности в отношениях, соответственно которому лицо не должно находиться неоправданно длительное время в положении «субъекта, который притягивается к ответственности». Составляющими разумной продолжительности административного производства является обязанность органа совершать все процедурные действия быстро и принимать решение в деле в разумные сроки. Эти сроки применения административных взысканий не должны быть длиннее сроков уголовного процесса;

5) *обязанность истечения производства принятием окончательного решения*, которое есть также гарантией юридической определенности отношений. Ведь окончательное решение позволяет лицу обжаловать процедуру, ее прохождение или само решение. Принятое решение может быть о применении санкции, отказ в ее применении на основании недоказанности фактов, а также объявление об остановке производства;

6) *обеспечение права лица на защиту*, в том числе:

- знать о возможности применения административной санкции и о фактах, которые ей вменяются;
- иметь достаточно времени для подготовки своей защиты;
- получить информацию о характере доказательств, собранных против нее;
- иметь возможность высказаться перед объявлением решения о санкции;
- получить административный акт о применении санкций с приведенными мотивами, на которых он основывается.

В случаях, когда речь идет о делах относительно небольших денежных взысканий, разрешается не придерживаться этих гарантий при условии, если лицо не возражает ни против процедуры, ни против примененной санкции (например, при осуществлении запрещенной остановки автомобиля даже нет возможности получить согласия владельца автомобиля). Однако, если лицо против применения относительно него санкции, следует обеспечивать предусмотренные гарантии;

7) *обязанность административного органа нести бремя доказывания* является составляющей презумпции невиновности и освобождает лицо от обязанности доказывать свою непричастность к совершению нарушения;

8) *административный акт о применении санкции может обжаловаться* к независимому и непредубежденному суду, созданному на основании закона. Такой пересмотр может предусматривать не только контроль за законностью, но и проверку сути дела.

Кроме этого, во время наложения административных взысканий должны соблюдаться общие принципы административной процедуры и права лиц во время ее осуществления, предусмотренные в Резолюции (77) 31 о защите прав лица относительно актов административных органов власти от 28 сентября 1977 года и Рекомендации № R (80) 2 относительно реализации административными органами власти дискреционных полномочий от 11 марта 1980 года<sup>32</sup>.

Указанные выше гарантии могут стать критериями для объективной оценки соответствия процедур применения административных взысканий в национальных правовых системах требованиям европейских стандартов.

**Сентябрь 2008 г.**

---

<sup>32</sup> Переводы этих документов смотр.: Основы административного судопроизводства и административного права / Учеб. пособие / Под общ. редакцией Куйбиды Р.О., Шишкина В.И. – К.: Старый свит, 2006. – С. 427-451. (на украин. языке)