

АНАЛІЗ ДОСВІДУ КРАЇН СНД У СФЕРІ НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЗАХИСНИКА В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОЦЕСІ ТА ОСНОВНІ ПРІОРИТЕТИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Статья посвящена анализу опыта стран Содружества Независимых Государств в сфере нормативного закрепления правового статуса защитника в административно-деликтном процессе и определению основных приоритетов его заимствования в Украине.

Ключевые слова: *нормативное закрепление, правовой статус, административно-деликтный процесс.*

The article is devoted the analysis of experience of countries of the Concord independent States in the sphere of the normative fixing of legal status of defender in a procedure of administrative offence and lineation of basic priorities his borrowing in Ukraine.

Key words: *normative fixing, legal status, procedure of administrative offence.*

Запозичення досвіду зарубіжних країн, в законодавстві яких визначено засади правового статусу захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення є одним із пріоритетних напрямків на шляху формування досконалого вітчизняного законодавства. Однак, як свідчить практика, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатньо бажаний ефект, створює законодавчі суперечності і часом призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого пласту правових відносин. Саме тому важливим і невідмінним поряд із запозиченням зарубіжного досвіду є врахування національних традицій та тенденцій юридичної регламентації існуючих правовідносин і збереження особливостей правотворчої діяльності в Україні. Ця думка неодноразово висловлювалась вітчизняними вченими-адміністративістами (наприклад, В. Авер'яновим, В. Колпаковим, О. Кузьменко, Д. Лук'янцем, І. Федоровим, І. Сквірським та іншими вченими-адміністративістами).

Погоджуючись з точкою зору І. Федорова, слід зазначити, що обрання в якості одного із пріоритетних напрямків розвитку нашої держави на найближчі роки інтеграції до Європейського Союзу, обумовлює потребу наближення вітчизняного адміністративно-деликтного законодавства до «європейських стандартів»¹. Разом з тим, як свідчить аналіз історичних джерел, вітчизняний нормотворчий в тому числі і законодавчий процес, традиційно тяжіє до максимального запозичення досвіду Російської Федерації країн Співдружності Незалежних Держав (далі СНД)². Саме тому цілком логічним та обґрунтованим є аналіз досвіду визначення правового статусу захисника в адміністративно-деликтному процесі значної кількості держав, щоб визначити недоліки, переваги їх нормотворчої діяльності, уникнути перших та запозичити останні у вітчизняний нормотворчий процес в адміністративно-деликтній сфері.

© СИНЕЛЬНИК Руслан Васильович – кандидат юридичних наук, доцент Запорізького національного університету, голова Запорізького регіонального об'єднання Спільки адвокатів України

Узагальнений аналіз існуючих наукових, нормативних джерел свідчить, що на даний момент чітко вимальовуються два альтернативні вектори, моделі формування адміністративно-деліктного законодавства в цілому і інституту захисника в адміністративно-деліктному процесі, зокрема. Це – європейський вектор із орієнтиром на вивчення та запозичення досвіду Франції, Німеччини і других країн і другий вектор, орієнтований, перш за все, на досвід країн СНД. Так, на необхідності врахування досвіду кодифікації адміністративно-деліктного законодавства країн СНД вказують у своїх роботах В. Колпаков, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, О. Миколенко, А. Комзюк, Д. Лук'янець, І. Федоров, І. Сквірський, І. Пісункун та ін.³ Альтернативну ж точку зору висловлюють К. Рудой⁴, представники Центру політико-правових реформ (Н. Александрова, І. Коліушко, В. Перепелюк, О. Банчук)⁵, які наполягають на необхідності орієнтації на адміністративно-деліктне законодавство країн Європейського Союзу.

Метою цієї статті є проведення аналізу досвіду країн СНД у сфері нормативного визначення правового статусу захисника в адміністративно-деліктному процесі та окреслення основних пріоритетів його запозичення в Україні.

Для узагальнення зарубіжного досвіду в сфері законодавчої регламентації правового статусу захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення необхідним є аналіз норм адміністративно-деліктного законодавства таких країн СНД як: Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіки Молдова, республік Казахстану, Киргизстану, Таджикистану, Азербайджанської Республіки та ряду інших. Насамперед варто було б звернути увагу на досвід Російської Федерації, де наприкінці 2001 року було прийнято новий Кодекс про адміністративні правопорушення, що набрав чинності 01 липня 2002 року⁶. Одразу хотілося б зазначити, що домінуючою як у вітчизняній, так і зарубіжній адміністративно-правовій науці є теза про загальну позитивну характеристику кодифікаційного процесу та підсумкового адміністративно-деліктного кодифікованого акту – Кодексу про адміністративні правопорушення Російської Федерації (далі КпАП)⁷.

Відповідно до ст. 25.3. КпАП Російської Федерації для надання юридичної допомоги особі, відносно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, в провадженні у справі про адміністративне правопорушення може брати участь захисник, а для надання юридичної допомоги потерпілому – представник. В якості захисника або представника до участі в провадженні у справі про адміністративне правопорушення допускається адвокат або інша особа. Повноваження адвоката посвідчуються ордером, виданим відповідним адвокатським утворенням. Повноваження іншої особи, яка надає юридичну допомогу, посвідчуються довіреністю, оформленою у відповідності із законом. Захисник і представник допускаються до участі в провадженні у справі про адміністративне правопорушення з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення. У випадку адміністративного затримання фізичної особи у зв'язку із адміністративним правопорушенням захисник допускається до участі в провадженні з моменту адміністративного затримання. Захисник і представник, допущені до участі в провадженні у справі про адміністративне правопорушення, мають право знайомитися з усіма матеріалами справи, надавати докази, заявляти клопотання і відводи, брати участь у розгляді справи, оскаржувати застосування заходів забезпечення провадження, постанову у справі і користуватися іншими процесуальними правами⁸.

Оскільки вимогою часу є законодавча регламентація у кодифікованому адміністративно-деліктному акті адміністративної відповідальності юридичних осіб (ч. 2 ст. 2.1, ст. 2.10), то російський кодифікатор передбачив, що справа про адміністративне правопорушення, вчинене юридичною особою, розглядається за участю його законного представника або захисника (Ст. 25.4.). Вбачається, що адміністративно-деліктний кодифікований акт Російської Федерації достатньо вдало та детально розкриває правовий статус захисника в адміністративно-деліктному процесі, вимоги, що пред'являються до захисника, правові підстави його участі у провадженні. Як правильно підкреслює Д. Лук'янець, а його підтримують В. Колпаков та О. Кузьменко, особливо слід відзначити, що захисник і представник допускаються до участі в провадженні в справі з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення, у разі ж адміністративного затримання фізичної особи захисник допускається до участі в провадженні з моменту адміністративного затримання особи⁹. При цьому, варто зазначити, що як і будь-який інший нормативно-правовий акт, КпАП Російської Федерації не позбавлений певних вад, про які наголошували у своїх роботах В. Колпаков та Б. Росінський і на яких детально агу у вказаній статті зупиняти не будемо¹⁰. Однак, на сучасному етапі вітчизняної кодифікації адміністративно-деліктного законодавства цілком логічним є акцент на запозичення позитивного досвіду Російської Федерації, враховуючи належність до єдиної континентальної правової системи, спільність історичних, економічних, соціально-політичних засад існування та інші чинники.

Не менш цікавим і корисним є досвід білоруського законодавця у сфері визначення правового статусу захисника в адміністративно-деліктному процесі. У першу чергу, це можна пояснити тим, що суттєвою особливістю Кодексу про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь є відсутність у ньому процесуальної частини¹¹. Усі процесуальні питання провадження у справах про адміністративні правопорушення врегульовані Процесуально-виконавчим кодексом Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, який було прийнято Палатою представників 9 листопада 2006 року і схвалений Радою Республіки 1 грудня 2006 року. Обидва кодекси було розроблено відповідно до Концепції вдосконалення законодавства Республіки Білорусь, схваленої Указом Президента Республіки Білорусь від 10 квітня 2002 року № 205¹². Така систематизація адміністративно-деліктного законодавства із закріпленням в окремих нормативно-правових актах матеріальної та процесуальної частин серед країн СНД була використана лише білоруським законодавцем.

Процесуально-виконавчий кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення (надалі Кодекс) має схожі із КпАП Російської Федерації положення щодо правового статусу захисника. Так, відповідно до ст. 4.5. Кодексу надання юридичної допомоги фізичній особі, відносно якої ведеться адміністративний процес, може здійснювати захисник, а надання юридичної допомоги потерпілому, а також фізичній особі – індивідуальному підприємцю відносно якої ведеться адміністративний процес, – представник. Захисник і представник допускаються до участі в адміністративному процесі з початку адміністративного процесу. У випадку адміністративного затримання фізичної особи у зв'язку з адміністративним правопорушенням захисник до участі в адміністративному процесі з моменту затримання¹³.

При цьому білоруський кодифікатор робить і 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. Таким чином, білоруське адміністративно-деліктне законодавство, у порівнянні з російським, більш детально визначає можливі моменти вступу захисника у провадження.

Також Кодекс передбачає, що в якості захисника в провадженні у справі про адміністративні правопорушення можуть брати участь адвокати, які є громадянами Республіки Білорусь; адвокати, які є громадянами інших держав, – у відповідності із міжнародними договорами Республіки Білорусь. Слід зробити акцент і на тому, що у Кодексі детально визначаються процесуальні права захисника, а саме: право знати стосовно якого адміністративного правопорушення ведеться адміністративний процес, бути присутнім при допиті особи, відносно якої ведеться адміністративний процес, користуватися рідною мовою або мовою, якою він володіє, або послугами перекладача тощо.

На відміну від КпАП Російської Федерації, Кодекс Республіки Білорусь правопорушення передбачає поряд із правами захисника і його обов'язки, які в цілому збігаються з обов'язками інших учасників адміністративного процесу, зокрема: надавати судді, посадовій особі органу, який здійснює адміністративний процес, документи, що підтверджують їх повноваження; з'являтися за викликами судді, посадовій особі органу, який здійснює адміністративний процес, для захисту інтересів особи, яку представляє; виконувати законні розпорядження судді, посадовій особі органу, який здійснює адміністративний процес¹⁴.

Заслужує на певну увагу й чималий законодавчий досвід законодавчої регламентації правових засад участі захисника в адміністративно-деліктному процесі Республіки Казахстан, КпАП якої був прийнятий 30 січня 2001 року і є одним із найбільш фундаментальних і деталізованих актів такого характеру серед усіх країн колишнього Радянського Союзу¹⁵. Слід зазначити, КпАП Республіки Казахстан не тільки детально визначає статус захисника в адміністративно-деліктному процесі, але і закріплює нормативне визначення терміну «захисник». Так, у відповідності із ст. 588 Кодексу захисником є особа яка здійснює у встановленому законом порядку захист прав і інтересів особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, і надає йому юридичну допомогу¹⁶.

Як захисника адміністративне законодавство Республіки Казахстан допускає адвокатів, чоловіка (дружину), близьких родичів особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, представників профспілок та інших громадських об'єднань у справах членів цих об'єднань. Іноземні адвокати допускаються до участі в справі в якості захисників, якщо це передбачено міжнародним договором Республіки Казахстан з відповідною державою на взаємній основі, в порядку, передбаченому законодавством. Як і в кодексах Російської Федерації та Республіки Білорусь, адміністративно-деліктний кодифікований акт Республіки Казахстан чітко встановлює момент допуску захисника у процес, а саме момент складання протоколу про адміністративне правопорушення або адміністративне затримання особи. Слід звернути увагу і на той факт, що адвокат відповідно до ст. 588 не вправі відмовитися від прийнятого на себе захисту особи, яка притягується до адміністративної відповідальності¹⁷.

Очевидно, запозиченою саме з кримінального процесу є норма КпАП Республіки Казахстан, що передбачає обов'язкову участь захисника в провадженні у

справі про адміністративне правопорушення. Зокрема, участь захисника є обов'язковою у випадках, якщо про це клопоче особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, в силу фізичних або психічних недоліків не може самостійно здійснювати своє право на захист; особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, на якій ведеться провадження; в матеріалах справи є дані, що дозволяють вважати, що особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, можуть бути призначені примусові заходи медичного характеру; особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, є неповнолітньою. Захисник запрошується особою, відносно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, його законними представниками, а також іншими особами за дорученням або за згодою особи, відносно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення. Особа, відносно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, вправі запросити для захисту кількох захисників. Кодекс також встановлює випадки забезпечення захисником особи, відносно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, суддею органом (посадовою особою), уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення. Крім того адміністративно-деліктним актом визначено і порядок заміни захисника та оплати його праці, передбачена можливість відмови від захисника¹⁸.

В цілому, аналізуючи правовий статус захисника в адміністративно-деліктному процесі у Республіці Казахстан, можна зробити висновок, що він дещо тяжіє до аналогічних норм кримінального процесу. В той же час необхідно констатувати, що такий підхід сприяє забезпеченню і реалізації нормативних гарантій захисту прав та інтересів людини і громадянина у адміністративно-деліктному процесі в Республіці Казахстан і його доцільно було б запозичити українському законодавцю, зокрема у частині остаточного закріплення моменту допуску захисника до процесу та розширеної фіксації обсягу його прав.

Слід врахувати і законотворчий досвід у цій сфері Азербайджанської Республіки, результатом якої є Кодекс Азербайджанської Республіки про адміністративні проступки який діє з 11 липня 2000 р.¹⁹ і визначає правовий статус захисника в адміністративно-деліктному процесі, враховуючи прогресивні тенденції. Кодекс містить загальні засади правового статусу захисника, визначає момент вступу захисника у провадження (складання протоколу про адміністративний проступок або адміністративне затримання), визначає коло прав захисника, передбачає випадки забезпечення державою особи, яка притягується до адміністративної відповідальності захисником тощо. Як і в КпАП Республіки Казахстан, в аналогічному кодифікованому адміністративно-деліктному акті Азербайджанської Республіки закріплене положення про обов'язкову участь в окремих випадках адвоката в провадженні у справах про адміністративні правопорушення²⁰. У Кодексі Киргизької Республіки про адміністративну відповідальність у цілому збережено нормативну модель адміністративної відповідальності радянських часів, але є й певні новели, які стосуються запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб²¹. Однак такі нововведення не торкнулись статусу захисника у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Відносно Молдови варто зауважити, що КпАП цієї держави зберігає радянську концепцію визначення правового статусу захисника в адміністративно-деліктному процесі. Зокрема, у Кодексі визначено, що під час розгляду справи

особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, має право користуватися юридичною допомогою адвоката. Ст. 257 Кодексу про адміністративні правопорушення Республіки Молдова визначає, що адвокат (саме цей термін використовується молдавським законодавцем), 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 консультацією²².

Отже, в цілому, зміст статті 257 КпАП Республіки Молдова подібний до положень, що визначають правовий статус захисника у справах про адміністративні правопорушення в Україні. При цьому, варто зауважити, що в даному випадку, український законодавець, у порівнянні з молдавським, значно оптимізував інститут захисту прав громадян в адміністративно-деліктному процесі, розширивши коло тих, хто може захищати осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності. В свою чергу, у Республіці Таджикистан також діє кодекс прийнятий ще за радянських часів, а саме 5 грудня 1985 року. До нього вносились певні зміни, проте жодним чином вони не торкнулись реформування інституту адвоката в адміністративно-деліктному процесі. Тому можна з упевненістю вести мову про те, що у Республіці Таджикистан збереглася радянська модель структури адміністративно-деліктних правовідносин.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати що спостерігається багатовекторність у нормотворчій діяльності зарубіжних держав щодо правового статусу захисника в адміністративно-деліктному процесі. У певній групі держав, адміністративно-деліктні кодекси яких були прийняті в новому столітті, можна відзначити детальну регламентацію правового статусу захисника у цій категорії справ (Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіки Казахстан, Азербайджанська Республіка). В той же час існують держави, в яких має місце і збереження застарілих адміністративно-деліктних норм, що існують без змін з часів радянського періоду (наприклад, республіки Молдова, Киргизстан, Таджикистан). Цілком логічним вбачається врахування досвіду групи держав, які з метою приведення у відповідність до вимог сучасності реформували інститут захисника в адміністративно-деліктному процесі.

Проаналізувавши досвід країн СНД у законодавчому визначенні правового статусу захисника в адміністративно-деліктному процесі, в першу чергу зауважимо, що прогалиною національного адміністративно-деліктного законодавства є відсутність норми, що закріплює момент допуску захисника до участі у процесі. Чинний КпАП містить посилання лише на право особи, відносно якої порушено провадження користуватися юридичною допомогою адвоката при розгляді справи. Важливим та необхідним при розробці та прийнятті нового адміністративно-деліктного акту стало б запозичення досвіду зарубіжних країн щодо закріплення моменту вступу захисника в процес з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення. Позитивним було б і чітке визначення процесуальних прав та обов'язків захисника в адміністративно-деліктному процесі, законодавче визначення терміну «захисник в адміністративно-деліктному процесі». Поряд із запровадженням інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, логічним було б передбачити участь у справах про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами, захисника юридичної особи.

1. *Федоров І.О.* Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. – Запоріжжя, 2006. – С. 87. 2. *Коломосць Т.О., Сквирський І.О.* Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: Монографія. – К., 2008. – С. 124–126. 3. *Колпаков В.К.* Досвід Росії та Казахстану щодо реформування законодавства про адміністративну відповідальність // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 11. – С. 44-47; *Коломосць Т.О., Сквирський І.О.* Цит. праця. – С. 124–126. 4. *Рудой К.М.* Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу: Автореф. дис. канд. юр. наук. – Х., 2004. – 21с. 5. *Банчук О., Куйбіда Р.* Вимоги ст. 6 Конвенції про захист прав людини до процедури здійснення судочинства. – К., 2005. – 116 с. 6. *Кодекс* об административных правонарушениях Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.garant.ru/main/12025267-025.htm#par4337>. 7. *Федоров І.О.* Цит. праця; *Росинський Б.В.* Проблемы совершенствования законодательного регулирования административной юридических лиц в России // Митна справа. – 2006. – №1. – С. 34–36. 8. *Кодекс* об административных правонарушениях Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.garant.ru/main/12025267-025.htm#par4337>. 9. *Лук'янець Д.М.* Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія. – Суми, 2006. – С. 301; *Колпаков В.К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен. – К., 2004. – С. 240; *Кузьменко О.В.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За заг. ред. О.В. Кузьменко. – К., 2007. – 416 с. 10. *Колпаков В.К.* Цит. праця. – С. 240; *Росинський Б.В.* О необходимости уточнения некоторых процессуальных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М., 2004. – С. 267. 11. *Лук'янець Д.М.* Цит. праця. – С. 309. 12. Там само. 13. *Процесуально-исполнительный кодекс* Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.levonevsky.org/koдексы/pikoar/index.htm>. 14. Там само. 15. *Лук'янець Д.М.* Цит. праця. – С. 309. 16. *Кодекс* Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-II // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2001. – № 5-6. – Ст. 24. 17. Там само. 18. Там само. 19. *Кодекс* административных проступков Азербайджанской Республики от 11 июля 2000 года // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 2000. – № 8 (книга 1). – Ст. 584. 20. Там само. 21. *Лук'янець Д.М.* Цит. праця. – С. 309. 22. *Кодекс* об административных правонарушениях Республики Молдова. – Кишинев: S.C. «Lavalat-SNFO» S.R.L., – 2005. – 155 с.