

УДК 35.078.1

Вікторія Чорна,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного права і процесу**Національної академії внутрішніх справ*

КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ НА ПРИКЛАДІ: ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА, ІТАЛІЇ, ЛАТВІЇ

У даній науковій статті визначено види адміністративно-правових обмежень, що застосовуються у Федеративній Республіці Німеччина, Італії та Латвії. Виокремлено особливості нормативного забезпечення даних видів обмежень. На підставі аналізу зарубіжної практики Німеччини, Італії та Латвії внесена пропозиція стосовно імплементації окремих норм у національне законодавство.

Ключові слова: обмеження, правові обмеження, адміністративно-правові обмеження, суб'єкт, заборона.

Постановка проблеми. Вивчення міжнародного досвіду та, відповідно, імплементація його в національне законодавство має відбуватися системно, вибірково, з урахуванням особливостей національного нормативно-правового регулювання та з проекцією міжнародного досвіду на вітчизняну практику. Потрібно враховувати, що запозичення міжнародного досвіду іноді створює законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні тієї чи іншої сфери, що спричиняє виникнення колізійних норм.

Метою статті є визначення видів адміністративно-правових обмежень, які застосовуються у Німеччині, Італії, Латвії.

Стан дослідження. Питання правових обмежень людини і громадянина свого часу були предметом досліджень П. П. Андрушко, Ю. В. Градової, Я. А. Колінко, С. О. Кузніченка, М. І. Матузова, О. В. Малько, П. М. Рабіновича, О. А. Савченко, М. В. Савчина, М. Ф. Селівона, М. І. Хавронюка.

Виклад основного матеріалу. Німеччина є економічно розвинутою країною. У Німеччині діють суворі адміністративно-правові обмеження щодо порядку в'їзду та тривалості перебування в так званих «екологічних зонах». З 1 січня 2008 року в Німеччині було введено перші три екологічні зони – в Берліні, Кельні і Ганновері. Ці екологічні зони позначаються спеціальними дорожніми знаками. Знак 270.1 позначає екологічну зелену зону "Umwelt zone". Обов'язковий додатковий знак регулює, яким транспортним засобам і з якого кольору екологічними наклейками дозволений доступ у цю зону.

Знак 270.2 скасовує дію знака 270.1. Кожний транспортний засіб для в'їзду в екологічні зони незалежно від того, зареєстрований він у Німеччині або в іншій країні, повинен мати відповідну екологічну наклейку. Ці наклейки мають необмежений термін дії для конкретного автомобіля і всіх німецьких екологічних зон. Автомобілям без екологічної наклейки забороняється в'їзд у зелену зону. У разі порушення цього адміністративного обмеження передбачено накладення штрафу в розмірі €80, причому навіть у тому разі, якщо транспортний засіб відповідає екологічним нормам із токсичності. Це також стосується і всіх транспортних засобів, зареєстрованих в іноземних державах. 7 квітня 2016 року було прийнято рішення про введення нової екологічної зони, що позначається Блакитним Знаком. Нові зони повинні бути створені всередині вже існуючих екологічних зон. Транспортні засоби, яким дозволений в'їзд у такі зони, повинні мати наклейку (плакетку) блакитного кольору (значок оксиду азоту). Тим, у кого є наклейка блакитного кольору, інші наклейки вже не потрібні. Нову наклейку із позначкою оксиду азоту можуть отримати тільки транспортні засоби зі шкідливими викидами менше 80 мг/км. У Німеччині цим вимогам відповідають не більше 5 % дизельних транспортних засобів. Ціна наклейки – 5 євро [1].

Таким чином, введення в Німеччині обмежувального режиму блакитних знаків забезпечує функціонування іншого режиму – режиму екологічних зон. Запровадження обмежувального режиму екологічних зон, на нашу думку, є позитивним кроком у напрямі забезпечення здоров'я нації, підтримання

здорового покоління. Дане положення, вважаємо, може бути реалізовано в рамках пілотного проекту в містах-мільйонниках, де кількість населення є найбільшою порівняно з іншими містами, з великою густиною виробничих підприємств, що спричиняє низьку екологічну ситуацію.

На прикладі Італії та Латвії визначимо обмеження, що реалізуються у сфері лотерейної діяльності, що є цікавим і для практики України, де розмежовують поняття «лотерейна гра» та «азартна гра». У першому випадку цей вид діяльності є дозволеним, проте характеризується значними обмеженнями, а другий – взагалі забороненим. Тоді як в Італії та Латвії лотерея вважається діяльністю, пов'язаною з організацією та проведенням азартної гри. Згідно із законодавством Італії, гравці, які є резидентами цієї країни, не мають права грати в покер і казино в інтернеті. Винятками є лише ті гральні заклади, які мають італійську ліцензію на цей вид діяльності. Іншими словами, громадяни Італії не можуть грати в азартні ігри в інтернеті, на сайтах, які не мають італійської ліцензії. Для того, щоб отримати ліцензію на надання подібних послуг в Італії, покерному клубу необхідно створити таке програмне забезпечення, яке дозволяє грати тільки гравцям з Італії між собою. Це обмеження запроваджується для того, щоб унеможливити випадки, коли італійці можуть грати в покер проти гравців із Росії, США, України та інших країн.

Таким чином, на нашу думку, цей обмежувальний захід є позитивним кроком, що дасть можливість зменшити вплив із країни коштів, які програють гравці чи лудомани, що є вкрай небажаним для бюджету країни й економіки загалом. Водночас подібні обмеження дозволять ефективно поповнювати бюджет країни, збираючи податки і ліцензійні збори з онлайн казино [2].

Досліджуючи обмеження, що застосовуються в Італії та Латвії у сфері лотерей, відзначимо, що в лотерейній сфері України є також широке коло адміністративно-правових обмежень, що пов'язано з легалізацією даного бізнесу, попередженням виведень активів із країни, максималізацією прозорості даної сфери діяльності, захисту прав громадян від виникнення лудоманії.

Так, зазначимо, що в Законі України «Про державні лотереї в Україні» передбачено застосування обмежувальних заходів (санкцій):

1) блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном;

2) запобігання виведенню капіталів за межі України;

3) зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань;

4) припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видачі готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави;

5) заборона здійснення Національним банком України реєстрації учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держави [3].

Водночас у розрізі міжнародного досвіду Італії та Латвії відзначимо, що в Україні починаючи з 2009 року Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» заборонена гра в казино та гра в покер [4].

Окремої уваги потребують адміністративно-правові обмеження в містобудівній сфері Італії. Містобудівні норми італійського законодавства є дуже жорсткими та передбачають цілий ряд обмежень. Пунктом 765 “Legge Ponte” передбачено, що на території Італії можна будувати лише за наявності Ліцензії на будівництво. До 1967 року дана ліцензія видавалась безкоштовно, нині її видача є платною. Разом із тим усі об'єкти, зведені до 01 вересня 1967 року, навіть ті, в яких відсутній проект і Ліцензія, визнаються законними. Специфіка Італії полягає в тому, що земель, які мають будівельне призначення (terreni edificabili), не багато. Крім того, кожна ділянка, яка придатна для будівництва, має своє призначення і коефіцієнт. Ці дані містить план земельних ділянок (Piano Regolatore del Comune), який відрізняється в кожному муніципалітеті. Тобто побудувати «дачу» в Італії на ділянці землі, яка не призначена для такого виду будівництва, не можливо.

В Італії узаконити незаконне будівництво можна лише за допомогою будівельної амністії (Sanatoria Edilizia), а провадження будівельної амністії регулюється на рівні національного закону, що є дуже складно. З 1967 року було прийнято 3 закони про будівельну амністію – у 1985 (Legge n. 47/85), 1994 (Legge n.724 / 94) і 2003 (Legge n. 269) роках. Позитивне рішення у разі розгляду заяви про амністію має обов'язково супроводжуватися отриманням у муніципалітеті дозволу на будівельну амністію (Concessione Edilizia in Sanatoria) [5].

Особливе місце в Італії відведено питанню еміграції, що спричинило виникнення низки обмежень. Закон Італії «Про громадянство» передбачає отримання італійського громадянства, яке надається: особам, які народилися від італійців та які втратили громадянство і бажають його відновити; нащадкам

італійських громадян, що претендують на громадянство; іноземцям, які претендують на італійське громадянство.

Громадянство Італії можна отримати лише в таких випадках.

1) громадянство як результат наявності батьків / предків – італійців (право крові). Діти італійських батьків (мати або батько), які є громадянами Італії. Громадянство передається від батьків до дитини без обмеження кількості поколінь за умови, що жоден із предків ніколи не відмовлявся від свого громадянства. Передача громадянства через материнську лінію можлива тільки для осіб, які народилися після 1 січня 1948 року;

2) громадянство, дароване особам, які народилися на італійській землі (право ґрунту). Італійське громадянство надається особам, що народилися на італійській землі: – батьки яких невідомі, є особами без громадянства і не можуть передавати своє громадянство дитині відповідно до законодавства держави, громадянами якої вони є; – невідомого походження, якщо вони знаходяться на італійській землі і чиє природне громадянство неможливо встановити;

3) громадянство через судові рішення про визнання батьківства / материнства;

4) громадянство через усиновлення/удочеріння. Право на громадянство поширюється на будь-якого неповнолітню дитину, яка усиновлена громадянином Італії за допомогою положень судових органів Італії або в разі усиновлення за кордоном, яке визнається дійсним через наказ італійського суду у справах неповнолітніх для додавання в офіційну службу статистики Італії (Anagrafe). Усиновлені в повнолітньому віці можуть отримати громадянство після 5 років легального проживання в Італії;

5) за заявою. Вимоги включають дотримання одного або кількох принципів: – службу в італійських збройних силах; – роботу на італійський уряд, навіть за межами Італії; – перебування в Італії протягом останніх 2-х років до досягнення встановленого законом віку – 18 років;

6) громадянство на підставі взяття шлюбу з громадянином Італії. Іноземний чоловік італійського громадянина може претендувати на італійське громадянство за умови виконання таких вимог: а) в Італії: два роки легального проживання (дозвіл на перебування і заявка на участь в офісі офіційної статистики Anagrafe) після весілля; за кордоном: через три роки після весілля; тимчасові рамки скорочуються наполовину, якщо є діти, народжені або усиновлені подружжям; б) дійсне свідчення про шлюб і сталість шлюбу аж до видачі громадянства; в) відсутність

судимості за злочини, що призводять до максимального покарання у вигляді 3 років позбавлення волі або засудження з боку іноземної судової влади більше одного року за злочини неполітичного характеру; г) відсутність судимості за будь-який зі злочинів, перелічених у книзі 2, розділі I, пунктах I, II і III Кримінального кодексу (злочини проти державних службовців); д) відсутність перешкод, пов'язаних із безпекою Італійської Республіки;

7) натуралізація. Обов'язкове дотримання таких вимог: – 3 роки проживання на території Італії для нащадків колишніх італійських громадян до другого ступеня і для іноземців, які народилися на території Італії; – 4 роки для громадян країн Європейського Союзу; – 5 років для осіб без громадянства та біженців, а також для дорослих іноземців віком більше за 18 років, усиновлених італійськими громадянами; – 7 років для дітей, усиновлених громадянами Італії до набуття чинності Законом № 184/1983; – 10 років для громадян, які не входять до ЄС.

Слід відзначити, що відповідно до ст. 6 Закону України «Про громадянство» підстави набуття громадянства України є однотипними з підставами набуття громадянства Італії. Винятком є п. 6, який передбачає, що громадянство України може бути отримано внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя [6, ст.6].

П. 379 Закону від 14 грудня 2000 року передбачає визнання італійського громадянства для осіб, які народилися і раніше проживали на території колишньої Австро-Угорської імперії, а також для їхніх нащадків за умови виконання однієї з таких вимог: народження і місце проживання предка на території, що раніше належали до Австро-Угорської імперії, анексованих Італією в кінці Першої світової війни за Договором Сан-Джермано; еміграція за кордон предка між 25 грудня 1867 і 16 липня 1920 року.

В Італії, на відміну від України, дозволено інститут подвійного/множинного громадянства. Однак є певні обмеження: якщо отримано після 15 серпня 1992 року. Ті, хто отримали інше громадянство після цієї дати, але до 23 січня 2001 року, мають три місяці, щоб повідомити про це місцевий італійський РАГС або італійське консульство в країні їх проживання, невиконання цієї вимоги тягне за собою накладення штрафу. Ті, хто отримують громадянство Італії після 23 січня 2001 року, можуть надіслати авто-декларацію

отримання іноземного громадянства листом до італійського консульства в країні їх проживання. Починаючи з 23 березня 2001 року будь-які повідомлення скасовані [7].

Наступною групою адміністративно-правових обмежень є транспортні обмеження. Починаючи з 2012 року в Італії запроваджені обмеження руху вантажного автотранспорту вагою більше ніж 7,5 т.

Час дії обмежень: – вихідні дні в січні, лютому, березні, квітні, травні, жовтні, листопаді та грудні з 08.00 до 22.00; – вихідні дні в червні, липні, серпні і вересні з 07.00 до 24.00; – в офіційні святкові дні і в дні з високою інтенсивністю руху. Для автотранспортних засобів, що прибувають із-за кордону або із Сардинії і мають документацію, яка засвідчує місце відправлення і місце призначення вантажу, обмеження починаються на 4 години пізніше. Для автотранспортних засобів, що прямують за кордон і мають документацію, яка засвідчує місце відправлення і місце призначення вантажу, обмеження закінчуються на 2 години пізніше. Для автотранспортних засобів, що прямують до Сардинії і мають документацію, яка засвідчує місце відправлення і місце призначення вантажу, обмеження закінчуються на 2 години пізніше. Для автотранспортних засобів, що здійснюють інтермодальні перевезення в експортному напрямку через порти Bologna, Padua, Verona Quadrante Europe, Turin-Orbassano, Rivalta Scrivia, Novara и Parma-Fontevivo чи через термінали Busto Arsizio, Milan-Rogoredo и Milan-Smistamento і мають документацію, яка засвідчує місце відправлення і місце призначення вантажу, обмеження закінчуються на 4 години пізніше. Для автотранспортних засобів, що прямують в/із Сицилії і мають документацію, яка засвідчує місце відправлення і місце призначення вантажу, обмеження закінчуються на 2 години пізніше. Автотранспортні засоби, які прямують у/з Республіки Сан Маріно або Ватикану, вважаються такими, що здійснюють рух національною територією Італії.

Винятком із даних обмежень є: автотранспортні засоби, що перевозять тварин для змагань, що починаються протягом 48 годин; автотранспортні засоби, що перевозять вантажі для використання в медичних цілях; автотранспортні засоби, що перевозять лише молоко (за винятком молока з тривалим терміном зберігання); автотранспортні засоби повинні мати зелені таблички шириною 50 см і висотою 40 см із літерою "d" висотою 20 см, надрукованою чорним кольором. Таблички повинні бути поміщені на видних місцях із бічних сторін і ззаду; автотранспортні засоби загальною вагою менше

14,0 т, що перевозять швидкопсувні вантажі: свіжі фрукти і овочі, свіжі м'ясо і рибу, зрізані квіти, свіжі молочні продукти, а також перевозять живих тварин на бійню або прибувають із-за кордону; автотранспортні засоби повинні мати зелені таблички шириною 50 см і висотою 40 см з літерою "d" висотою 20 см, надрукованою чорним кольором. Таблички повинні бути поміщені на видних місцях із бічних сторін і ззаду; автотранспортні засоби, що перевозять вантажі для надання термінової допомоги; автотранспортні засоби повинні мати зелені таблички шириною 50 см і висотою 40 см з літерою "d" висотою 20 см, надрукованою чорним кольором. Таблички повинні бути поміщені на видних місцях із бічних сторін і ззаду. Обмеження руху поширюються: на автотранспортні засоби, що перевозять небезпечні вантажі 1-го класу, незалежно від маси транспортного засобу. Зона дії обмеження – на всій мережі доріг. Обмеження руху діють, окрім вищезазначеного, також у період з 1 червня по 15 вересня з 18.00 п'ятниці до 24.00 неділі.

Разом із тим за законодавством Італії особа може звільнитися від застосування даного обмеження шляхом подачі заявки на звільнення від обмеження.

Заява на звільнення від обмеження надсилається не пізніше ніж за 10 днів до необхідної дати звільнення від обмеження до префектури провінції пункту відправлення. Після перевірки дійсності терміновості перевезення та визначення того, наскільки терміновість перевезення обґрунтована місцевими і загальними дорожніми умовами, префектура може видати дозвіл, в якому вказані такі дані: термін дії (не повинен перевищувати 6 місяців); реєстраційний номер автотранспортного засобу; пункти відправлення та прибуття; маршрут слідування; вантаж, що перевозиться. Для іноземних автотранспортних засобів заяви на звільнення від обмежень повинні направлятися постачальником або вантажоодержувачем у префектуру провінції пункту в'їзду на територію Італії. Префекти повинні врахувати, крім обґрунтування терміновості і характеру швидкопсувного вантажу, відстань до кінцевого пункту призначення, вид перевезення і місце розташування відповідних служб на кордоні. За аналогією для транспортних засобів, які прямують з або на Сицилію, префекти можуть брати до уваги труднощі, що виникають через особливе географічне розташування Сицилії і, зокрема, час, необхідний для поромної переправи. Під час дії заборони на рух префектури, на чій території розташовані митні пункти, можуть на постійній основі дозволити транспортним засобам, що прибувають з-за кордону, слі-

дувати до місць паркування (автостоянок), розташованих поблизу кордону. Час дії обмежень.

Існують і винятки, коли обмеження можна не виконувати. Скасування обмежень надається виключно у разі крайньої необхідності або в екстрених випадках, для виконання робіт національного значення, які потребують цілодобової роботи, обов'язкової навіть в офіційні свята. Дозвіл на проїзд у цих випадках поширюється тільки на дороги з низькою інтенсивністю руху і комуни.

Цікавим з точки зору можливої імплементації є вирішення в Італії питання перенавантаження транспортом окремих густонаселених міст, що може мати місце в Україні. Так, в Італії запроваджені так звані місцеві обмеження руху, що застосовуються з метою зниження рівня викидів забруднюючих речовин у центрі Мілана. Так, у цьому місті запровадили обмеження щодо руху транспортних засобів шляхом введення в дію нової системи проїзду Ecorass. Система Ecorass діє з понеділка по п'ятницю, з 07.30 до 19.30. Ecorass коштує від 2 до 10 євро на один день і від 50 до 300 євро на кілька днів [8].

В данной научной статье определены виды административно-правовых ограничений, применяемых в Федеративной Республике Германия, Италии и Латвии. Выделены особенности нормативного обеспечения данных видов ограничений. На основании анализа зарубежной практики Германии, Италии и Латвии внесено предложение об имплементации отдельных норм в национальное законодательство.

Ключевые слова: ограничения, правовые ограничения, административно-правовые ограничения, субъект, запрет.

In this scientific article, the types of administrative and legal restrictions used in the Federal Republic of Germany, Italy and Latvia are defined. The features of regulatory support for these types of restrictions are singled out. Based on the analysis of foreign practices of tics in Germany, Italy and Latvia, a proposal has been made to implement certain norms in national legislation.

Key words: restrictions, legal restrictions, administrative restrictions, subject, prohibition.

Список використаних джерел:

1. Экологические зоны в Германии URL. <https://autotraveler.ru/germany/ecological-green-zones-in-germany.html>
2. Азартные игры в Италии ограничены итальянскими казино. URL. <https://bestnetentcasino.info/rus/faq/1199-ogranichenie-azartnykh-igr-onlajn-v-italii>
3. Про державні лотереї в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5204-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 31. Ст. 369.
4. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15 травня 2009 р. № 1334-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 536.
5. Почему нельзя построить «дачу» в Италии. Ограничения итальянского градостроительного законодательства. URL. <http://an2dom.ru/postroiti-v-italii-dom-ogranicheniya-zakonodatelstva/>
6. Про громадянство : Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
7. О гражданстве Италии : Закон № 91/1992 от 12 октября 1993 года. URL. https://honoraryconsul.ru/index.php?an=law_cit_italy
8. Условия перевозок по Италии URL. http://transler.ru/content/megdunarodnii_perevozki/ita/