

ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД В УКРАЇНІ

У статті аналізуються загальні засади адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд, пропонується авторське визначення принципів адміністративної відповідальності, їх перелік та зміст.

Висловлено пропозиції щодо удосконалення законодавства України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; засади; принципи; справедливий суд.

Кононенко Ю. В. Основы административной ответственности за нарушение права на справедливое судебное разбирательство в Украине.

В статье анализируются основы административной ответственности за нарушение права на справедливое судебное разбирательство, предложено авторское определение принципов административной ответственности, их перечень и содержание.

Высказаны предложения по усовершенствованию законодательства Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность; основы; принципы; справедливый суд.

Kononenko Y. V. The bases of administrative responsibility is for violation of right to a fair trial in Ukraine.

In the article bases of administrative responsibility are analyzed for violation of right on the fair judicial hearing, the author decision of principles of administrative responsibility, their list and maintenance, is offered. Stated suggestion on the improvement of legislation of Ukraine about administrative offences.

Keywords: administrative responsibility; bases; principles; fair trial.

Положення статті 15 Конституції України щодо політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя в Україні дають змогу розглядати загальні принципи адміністративного права як загальнолюдські надбання. Адже основні ознаки, притаманні адміністративному праву України загалом та інституту адміністративної відповідальності зокрема, пов'язані з його принципами, на підставі яких здійснюється правове регулювання адміністративно-правових відносин.

Принципи відображають особливості й тенденції формування та функціонування адміністративного законодавства України і його норм, а наявність стабільних і чітко сформульованих принципів – одна з ознак ефективності права. Кожна галузь права характеризується загальними для всіх галузей основними принципами права; міжгалузевими принципами, які властиві двом і більше галузям; галузевими принципами, що мають відношення лише до однієї галузі права; принципами структурного виду права, що властиві відносно великим автономним групам галузей права (публічному і приватному тощо).

Радянська доктрина права утвердила у науці, зокрема філософській, уявлення про принцип як основоположне першоджерело, основне положення, вихідний пункт, передумова теорії, концепції, керівної ідеї, основного правила поведінки. Визначалося, що принципи можуть виявлятися лише у змісті зазначених норм, і до них не можна відносити керівні ідеї правосвідомості, які отримали суспільне визнання і реалізацію у правовідносинах, але не були закріплені у нормативно-правових актах. Водночас відбулося штучне обмеження змісту поняття принципи права лише межами правотворчості та правозастосування, до того ж в останньому їхню функцію було обмежено лише потребою тлумачення норм права [1].

Цілком очевидно, що подібне тлумачення адміністративно-правових принципів потребує якісного оновлення основоположних категорій, зокрема з урахуванням існуючих тенденцій удосконалення галузі адміністративного права. На слушну думку В. Б. Авер'янова, «колишнє радянське адміністративне право (єдине в цьому сенсі серед інших галузей права) залишилося без власних принципів саме через те, що в теорії вони підмінялися принципами державного управління» [2].

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини, зокрема права на справедливий судовий розгляд зумовлюють необхідність оновлення сучасного адміністративно-деліктного законодавства, норми якого досі базуються на принципі пріоритету інтересів держави.

Інститут адміністративної відповідальності ґрунтується на демократичних засадах впливу на осіб, які вчинили протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, – адміністративні правопорушення (проступки), за які законодавством встановлена адміністративна відповідальність. Інститут адміністративної відповідальності громадян за порушення норм адміністративного законодавства є одним з інститутів національного права, який служить забезпеченню правомірної поведінки громадян і посадових осіб у сфері державного управління [3].

З огляду на положення ч. 1 п. 22 ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність, здебільшого, розуміють як застосування до порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового чи морального характеру. Зокрема, подібної думки дотримується Ю. П. Битяк [4, с. 162], який, окрім цього, зазначає, що адміністративна відповідальність є складовою адміністративного примусу та наділена всіма його ознаками.

Водночас треба зазначити, що адміністративну відповідальність не варто розуміти лише як реакцію держави на адміністративне правопорушення або лише як обов'язки правопорушника. Вона є специфічною сукупністю суб'єктивних прав і обов'язків правопорушника. Одночасно з конкретними обов'язками цю сукупність становлять обсяг особливих процесуальних і матеріальних прав, передбачених державою як гарантії в процесі застосування адміністративного примусу.

З огляду на це нам імпонує позиція К. Бельського, який сформулював визначення адміністративної відповідальності як специфічного становища правопорушника, який поряд з адміністративно-примусовими заходами впливу реалізує процесуальні права на давання пояснень по суті правопорушення також має право на справедливий й об'єктивний оцінку компетентним органом учиненого діяння і коректне з законодавчого і морального поглядів застосування до нього адміністративного покарання [5].

Таке визначення поняття адміністративної відповідальності обумовлює важливість дотримання права особи на справедливий судовий розгляд під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та доцільність аналізу загальних засад адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд.

До з'ясування принципів адміністративної відповідальності звертались у своїх працях В. Б. Авер'янов, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, Ю. П. Битяк, О. І. Харитонова та інші, які традиційно до принципів адміністративної відповідальності відносять: верховенство права; законність; доцільність; обґрунтованість; невідворотність; своєчасність; справедливість; гуманізм; індивідуалізація покарання; відповідність провини та покарання тощо.

Принципи юридичної відповідальності наділені власною юридичною природою, оскільки в них у концентрованому вигляді виражається сутність юридичної відповідальності, визначаються тенденції розвитку як самої системи норм, які передбачають юридичну відповідальність, так і практики її застосування. Вони вказують законодавцю, правозастосовнику, особі єдино можливий варіант поведінки, відступ від якого обумовлює настання юридичної відповідальності [6].

На наш погляд, принципи адміністративної відповідальності – це основоположні ідеї, закріплені нормами адміністративного права, які відображають сутність, призначення і зміст адміністративної-правової відповідальності, закономірності її розвитку та реалізації.

Будучи самостійним видом юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність ґрунтується на загальних принципах юридичної відповідальності, які складають єдиний комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених положень. Дотримання одного принципу сприяє реалізації інших, і навпаки, порушення будь-якого принципу негативно впливає на реалізацію інших. Лише у взаємодії принципи в змозі виконати свої функції і призначення, адекватно відображати інституту відповідальності [6].

До основних засад адміністративної відповідальності слід віднести принципи: верховенства права, законності, невідворотності, справедливості, гуманізму, відповідальності за наявності вини, своєчасності, індивідуалізації.

Розглянемо їх детальніше. Принцип верховенства права, будучи принципом природного права, є, по суті, сукупністю ідеальних, духовних і справедливих понять про право. Визнання

адміністративним принципом верховенства права означає, що закони держави, як і їх застосування, повинні відповідати праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи та справедливості. Крім того, у законах має обмежуватись свавілля як фізичних, юридичних осіб, так і держави для загального добра. Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має бути забезпечена таким правовим порядком, коли ніхто не змушений робити чогось, не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності й існування держави в особі її органів, посадових осіб та інших організацій.

Цей принцип полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах і правових презумпціях, які зумовлені виконанням та дією саме принципу верховенства права в Україні. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8 Конституції України) [7].

Виходячи зі змісту ст. 7 КУпАП, принцип законності адміністративної відповідальності полягає, по-перше, у тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом; по-друге, притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки передбачені законом компетентні органи; по-третє, органи публічної адміністрації при вирішенні питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності повинні керуватися законом і здійснювати свої повноваження в рамках передбаченої законодавством компетенції.

З принципом законності тісно пов'язаний принцип невідворотності настання адміністративної відповідальності, сутність якого полягає у забезпеченні дієвості адміністративного права, ефективності його впливу на адміністративно-правові відносини та їх суб'єктів. Основний зміст принципу невідворотності розкривається в тому, що будь-яке правопорушення повинно бути своєчасно виявлене, встановлений винний у його вчиненні суб'єкт і притягнений до відповідальності у передбаченому законом порядку. Важлива не суворість стягнення, а його невідворотність, усі протиправні діяння повинні бути розкриті, а винні у їх вчиненні повинні нести відповідальність, незалежно від свого службового і матеріального стану та інших обставин.

Таким чином, принцип невідворотності передбачає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок. Невідворотність адміністративної відповідальності залежить більшою мірою від налагодженості роботи правоохоронних органів, від професіоналізму працівників, уповноважених притягати до відповідальності й застосовувати санкції. Адміністративний проступок, на який не відреагувала держава, завдає серйозної шкоди правопорядку, адже безкарність правопорушника заохочує їх на вчинення нових проступків і є негативним прикладом для інших осіб.

Принцип справедливості адміністративної відповідальності є системоутворюючим, оскільки ґрунтується на засадах рівності, поваги і захисту прав і свобод людини і громадянина, відповідності правових норм моральним приписам, категоріям розумності і добросовісності. Встановлення адміністративної відповідальності повинно бути справедливим і відповідати усім уявленням (критеріям) справедливості як морально-правової категорії.

Так, відповідно до ст. 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Цю конституційну вимогу повністю відтворено у ст. 8 КУпАП: «Закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих законів. Закони, які встановлюють або посилюють відповідальність за адміністративні правопорушення, зворотної сили не мають».

Принцип справедливості також означає, що ніхто не може бути двічі притягнений до адміністративної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 61 Конституції України). Згідно з ч. 2 ст. 61 Конституції України юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Це означає, що навіть при найретельнішому дотриманні всіх принципів юридичної відповідальності загалом, й адміністративної зокрема, вона виявиться несправедливою, якщо правопорушник підданий надзвичайно суворим або, навпаки, м'яким заходам впливу. Тому в основі справедливої відповідальності лежить дотримання законодавцем принципу відповідності тяжкості правопорушень суворості санкцій.

Значну роль при реалізації адміністративної відповідальності відіграє принцип гуманізму, що ґрунтується на конституційному визнанні в Україні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України).

Виходячи з принципу гуманізму, чиновникам забороняється, прикриваючись формальними процесуальними приписами, принижувати гідність особи, ущемляти її найменші потреби й інтереси. Правозастосування існує лише для того, щоб реалізувати права та обов'язки громадян. А засоби, як відомо, повинні відповідати меті – безпечному існуванню та розвитку особи в суспільстві. Вибір процедурних форм, що не відповідають цій меті, гальмує або взагалі заважає реалізації ідей гуманізму. Крім того, гуманізм є критерієм правильності рішення, а також виявляється в обставинах, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення (неосудність особи, стан крайньої необхідності, необхідної оборони) [7].

Окремі дослідники адміністративного права, поряд з принципом гуманізму окремо виділяють принцип доцільності, який полегшує пошук уповноваженим суб'єктом потрібного рішення, прийнятого на основі адміністративного розсуду [7].

На наш погляд, законодавче закріплення підстав звільнення особи від адміністративної відповідальності через малозначність проступку є нічим іншим, як проявом принципу гуманізму.

Так, ст. 21 КУпАП передбачено, що особа, яка вчинила адміністративний проступок, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу. Згідно зі ст. 22 КУпАП, орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити правопорушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням при малозначності адміністративного проступку [8].

Існування таких нормативних положень засвідчує право держави в особі уповноважених осіб чи органів відмовитись від переслідування правопорушника, тобто є проявом гуманізму.

Важливим принципом адміністративної відповідальності є принцип винності діяння. Його зміст полягає в тому, що суб'єкт підлягає адміністративній відповідальності і до нього застосовуються передбачені законом адміністративно-правові санкції тільки за ті порушення, щодо яких встановлена його вина у формі умислу (ст. 10 КУпАП) або необережності (ст. 11 КУпАП). При цьому необхідно, щоб особа діяла свідомо.

Ще однією важливою засадою адміністративної відповідальності є її обґрунтованість, що передбачає заборону безпідставного, довільного притягнення особи до адміністративної відповідальності і базується на відповідності засобів впливу, що застосовує держава до суб'єкта, який порушив чи не дотримується вимог норми права.

Правозастосовні органи зобов'язані встановити сам факт учинення адміністративного проступку, а також установити інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та індивідуалізації адміністративної відповідальності. Крім того, обґрунтуванню підлягає вид та розмір адміністративного стягнення, якому передують всебічне вивчення матеріалів справи.

Принцип обґрунтованості безпосередньо не закріплений у законі, однак впливає з положень ст. 251 КУпАП: «доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного проступку, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи» [8].

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності протягом періоду часу, не занадто віддаленого від факту правопорушення. Строки давності застосування до особи адміністративних стягнень визначено ст. 38 КУпАП: адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення, відповідно до КУпАП, підвідомчі суду (судді). Адміністративні стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення. Після закінчення термінів давності можливість накладення адміністративного стягнення виключається. Також необхідно зауважити, що строки давності, передбачені ст. 38 КУпАП, є абсолютними, тобто вони ніким не можуть бути продовжені, а їх пропуск, незалежно від причин, однозначно виключає накладення адміністративного стягнення.

Принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності ставить у залежність відповідальність від поведінки правопорушника до та після вчинення правопорушення і передбачає індивідуалізацією заходів впливу залежно від ступеня суспільної небезпеки проступку та якісних характеристик особи правопорушника.

Правова регламентація цього принципу зумовлена положеннями ч. 2 ст. 33 КУпАП: «при накладенні адміністративного стягнення враховують характер вчиненого проступку, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність» [8].

Реалізації зазначеного принципу значно сприяє законодавча конструкція адміністративно-правових санкцій, які є альтернативними (передбачають декілька різних видів стягнень) й відносно визначеними (визначають мінімальну та /або максимальну межі стягнення).

З огляду на розуміння принципів як засадничих ідей, положень, вимог, що характеризують зміст явища, відображають закономірності його розвитку тощо, під загальними засадами адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд слід розуміти основоположні ідеї, які визначають механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері взаємодії держави, суспільства, особи щодо реалізації права на справедливий судовий розгляд.

Таким чином, до загальних засад адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд:

- повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері;
- служіння органів державної влади людині;
- обмеженість втручання органів державної влади в громадське й особисте життя людини;
- взаємна відповідальність держави й особи.

Принцип повноти прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері передбачає надання громадянам максимально широкого кола гарантованих Конституцією України прав і свобод. Законотворчій адміністративно-правовій практиці належить йти шляхом подальшої деталізації конституційних прав і свобод громадян, створення спеціальних законів, що регулюють відносини громадян і відповідних державних органів, механізм забезпечення наданих прав і свобод. Права і свободи людини повинні забезпечуватися незалежно від місця її проживання; держава також повинна гарантувати мінімальні соціальні стандарти громадян. Система послуг має бути зручною в першу чергу для громадян, а не для держави, кількість довідок, плату за послуги і витрачений населенням час необхідно звести до мінімуму [9, с. 14].

Також, норми адміністративного права повинні формуватись на засадах пріоритетності суспільних потреб, які реалізуються через права й законні інтереси як окремих громадян, так і їх об'єднань. Служити суспільству означає служити людині; у разі, коли інтереси окремих громадян не повною мірою збігаються з цілями розвитку суспільства, адміністративне право України покликано забезпечити пріоритет інтересів громадянського суспільства з максимальним урахуванням інтересів окремих осіб.

Зміст принципу обмеженості втручання держави в громадське й особисте життя людини полягає у чіткому визначенні меж втручання органів влади у відповідну діяльність особи, оскільки надмірне втручання сковує дію механізмів соціальної регуляції, порушує нормальні процеси, що відбуваються в суспільстві, й нерідко порушує права та законні інтереси людини, в тому числі право на справедливий судовий розгляд.

Принцип взаємної відповідальності свідчить про залежність органів державної виконавчої влади та особи одне від одного. Без відповідальності державних службовців не можна розраховувати на підвищення ефективності діяльності органів влади загалом. Недотримання ними встановлених вимог і правил обертається для суспільства й людини матеріальною, соціальною та моральною шкодою. До службовців державної виконавчої влади в передбачених законом випадках застосовують дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну відповідальність, а також заходи громадського впливу. Громадяни, які порушують установлені законами України правила поведінки, також підлягають юридичній відповідальності певного виду: адміністративній, кримінальній тощо [9, с. 16].

Для забезпечення належного правового регулювання підстав адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні доцільно на законодавчому рівні закріпити основні принципи адміністративної відповідальності в окремій нормі. Зокрема, доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 3 наступного змісту: «Стаття 3. Принципи законодавства про адміністративну відповідальність. Законодавство

про адміністративну відповідальність ґрунтується на принципах: верховенства права, законності, гуманізму, справедливості та невідворотності відповідальності за наявності вини».

Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи адміністративної відповідальності є вираженням об'єктивних потреб людини і суспільства, сприяють підвищенню правової культури громадян і, в узагальненому вигляді, виражають не лише природу адміністративного права, а й визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання діяльності органів державної влади щодо дотримання прав особи.

Список використаних джерел:

1. Пухтецька А. Принципи адміністративного права: від радянського до європейського розуміння / А. Пухтецька // Юридичний журнал. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3400>.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
3. Недбайло О. Законодавство про адміністративні проступки як складова частина адміністративного законодавства / О. Недбайло // Право України. – 2000. – № 3. – С. 56–62.
4. Адміністративне право України: [підручник] / За ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2007. – 544 с.
5. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К. С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 77–85.
6. Тарахонич Т. І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права / Т. І. Тарахонич // Альманах права. – 2012. – № 3. – С. 284–287.
7. Стрельченко О. Г. Принципи адміністративної відповідальності / О. Г. Стрельченко // Право та державне управління. – 2012. – № 3. – С. 103–106.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
9. Петрашкін А. В. Адміністративно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Петрашкін. – К., 2011. – 20 с.

** Кононенко Юлія Валеріївна – аспірант Київського університету права НАН України.*