

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД В УКРАЇНІ

У статті аналізуються загальні засади провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері здійснення правосуддя, запропоновано авторське визначення поняття провадження у справах про порушення права на справедливий судовий розгляд.

Окреслено коло проблем, пов'язаних із законодавчим забезпеченням права на справедливий судовий розгляд в адміністративно-деліктному процесі України та висловлено пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, правопорушення, справедливий суд.

Кононенко Ю. В. Административно-деликтное производство по делам о нарушении права на справедливое судебное разбирательство в Украине.

В статье анализируются основы судебного производства по делам об административных правонарушениях, предложено авторское определение понятия производства по делам о нарушении права на справедливое судебное разбирательство.

Определены проблемы законодательного обеспечения права на справедливое судебное разбирательство в административно-деликтном процессе, высказаны предложения об их устранении.

Ключевые слова: административно-деликтное производство, правонарушение, справедливый суд.

Kononenko Y. V. An administrative delict realization is in matters about violation of right to a fair trial in Ukraine.

In the article general principles of realization are analyzed in matters about administrative offences in the field of realization of justice, the author decision of concept of realization is offered in matters about violation of right on the fair judicial hearing.

Outlined circle of problems, related to the legislative providing of right on the fair judicial hearing in to administratively process of Ukraine and suggestions are expressed in relation to their removal.

Keywords: administratively delict realization, offence, just court.

Інститут адміністративного провадження в особі уповноважених органів як судової, так і виконавчої влади покликаний забезпечити виконання одного з найважливіших завдань держави – гарантувати можливість належної реалізації прав та законних інтересів особи і громадянина, в тому числі право кожного на справедливий судовий розгляд.

Питання сутності адміністративного провадження досліджували С. Беньковський, С. Гнатюк, С. Короєд, Г. Супрун, Р. Строцький [1] та інші науковці, які зазначають, що судовий розгляд є самостійним дослідженням судом усіх необхідних обставин справи про адміністративний проступок відповідно до визначених обставин предмета доказування, в дослідженні яких суд не зв'язаний висновками адміністративного розслідування і не обмежений у діях щодо встановлення дійсних обставин справи. Суддя зобов'язаний всебічно, повно й об'єктивно досліджувати всі обставини справи і давати їх правильну правову оцінку, яка може не збігатись з оцінкою посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення.

Необхідність точного і правильного додержання законодавства про адміністративну відповідальність при розгляді судом справ про адміністративні правопорушення спрямована на додержання встановлених законом гарантій усіх учасників судового розгляду. Це необхідно для забезпечення всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи, виявлення причин й умов, які сприяють учиненню правопорушень, постановлення законного й обґрунтованого судового рішення.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» хоч і не визначено загального поняття принципів правосуддя, проте передбачено їх види, в тому числі й для судового розгляду справ про адміністративні правопорушення: здійснення правосуддя виключно судами; участь народу у здійсненні правосуддя; самостійність і незалежність судів; забезпечення права на захист; забезпечення права на повноважний суд; рівність перед законом і судом; надання правової допомоги при реалізації права на справедливий суд; гласність і відкритість судового процесу;

обов'язковість судових рішень; право на оскарження судових рішень; одноособовий та колегіальний розгляд справ (ст.ст. 5–15) [2].

Загалом, значення правових презумпцій адміністративно-деліктного процесу обумовлене конституційними приписами щодо визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України). Разом з тим, закріплений у ст. 62 Конституції України принцип презумпції невинуватості у галузевому законодавстві відображено лише щодо кримінального провадження.

Попри це, до основних відмінних принципів адміністративної деліктної процедури західноєвропейських країн відносять: пропорційність при застосуванні заходів примусу (Франція, Греція, Ірландія, Бельгія); обґрунтування накладення адміністративної санкції, що передбачає обов'язкову мотивацію адміністративним органом свого рішення (Греція, Португалія); принцип розсуду на переслідування проступку (Австрія); принцип змагальності (Швейцарська Конфедерація, Франція, Німеччина, Данія); письмова процедура розгляду справи про адміністративний проступок (Франція, Бельгія) [3, с. 177].

З огляду на зміст права на справедливий судовий розгляд ми підтримуємо пропозицію науковців [1] щодо законодавчого закріплення принципу презумпції невинуватості та доповнення КУпАП окремою статтею (246-1) такого змісту: «1. Особа, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративний проступок, вважається невинуватою у його вчиненні доти, доки її вина не буде доведена в законному порядку, відповідно до вимог, установлених цим Кодексом.

2. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинуватість у вчиненні адміністративного проступку.

3. Усі сумніви щодо доведеності вини особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, тлумачаться на її користь».

Вагоме значення для ефективності провадження у справах про порушення права на справедливий судовий розгляд має розумність строків такого провадження (принципи оперативності та економічності). Діяти оперативно – значить, перш за все, діяти швидко, терміново вирішувати те чи інше питання. Але разом з тим оперативність – це ще й здатність швидко, своєчасно розглянути й вирішити справу про суспільно-правовий конфлікт. Принцип оперативності – це правова вимога, яка забезпечує своєчасність порушення, розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення шляхом найбільш повного й раціонального використання процесуальних засобів. Про наявність такого принципу свідчать окремі положення КУпАП: статті 38 (давність притягнення до адміністративної відповідальності), 277 (строки розгляду справ про адміністративні проступки), 289 (строки оскарження), 303 (давність виконання постанови про накладення адміністративного стягнення). Отже, момент учинення адміністративного проступку і момент безпосереднього виконання постанови (рішення) у справі має розділяти невеликий часовий відрізок [4, с. 140]. Принцип економічності характеризується спрощеними провадженнями (накладення стягнення на місці вчинення проступку), що забезпечує економію коштів і часу, наприклад: ст. 258, ч. 3 ст. 306, ч. 3 ст. 307 КУпАП.

Отже, і оперативність, й економічність є складовими розумності строків провадження у справах про адміністративні правопорушення, що відповідає Європейській Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини (ст. 6). Критерії оцінювання розумності строку розгляду справи є спільними для всіх категорій справ. Це – складність справи, поведінка порушника та поведінка органів державної влади (насамперед суду). Відповідальність держави за затягування провадження у справі, як правило, настає в разі нерегулярного призначення судових засідань, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів.

У зв'язку з цим пропонується конкретизувати положення щодо завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення, виклавши ст. 245 КУпАП у такій редакції: «Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом у розумні строки, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, які сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності».

Відповідно до ст. 221 КУпАП справи про порушення права на справедливий судовий розгляд (ст.ст. 185-3, 185-5, ч. 1 185-6, 185-11) вирішують районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди.

Закріплені чинним законодавством процесуальні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється в рамках стадійного процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення.

На слушну думку В. Скавроніка, розгляд справ про адміністративні правопорушення підтверджує логічну та психологічну основу всього адміністративно-юрисдикційного процесу, чіткість, якість якого сприяє реалізації принципу процесуальної економії. Це обумовлено також і тим, що всі процесуальні дії на зазначеному етапі адміністративно-юрисдикційного процесу носять виключно правовий характер [5, с. 9]. Тобто в адміністративному провадженні суд виконує, передусім, стадію розгляду справи.

Протокол про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 185-5, ч. 1 ст. 185-6 КУпАП, відповідно до п. 7 ст. 255 КУпАП мають право складати секретар судового засідання, секретар суду. Судовий розпорядник уповноважений складати протокол у разі порушень вимог ст. 185-3 КУпАП (п.7-1 ст. 255 КУпАП); але якщо особа не оспорує допущене порушення й адміністративне стягнення, що накладається на неї у справах про прояв неповаги до суду, протокол про адміністративне правопорушення взагалі не складається (ст. 258 КУпАП). У справах про розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП), протокол складає слідчий, прокурор (п. 8 ст. 255 КУпАП).

Особі, щодо якої складається протокол, в обов'язковому порядку повинні бути роз'яснені її права та обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка в протоколі, а також повідомляється про час та місце розгляду справи. За загальним правилом справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Разом з тим справу про прояв неповаги до суду може бути розглянуто і за відсутності такої особи, коли є дані про своєчасне сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи, тобто її присутність у такому випадку не є обов'язковою. (ч.ч. 1, 2 ст. 268 КУпАП).

За результатами розгляду питання про притягнення особи до відповідальності за ст. 185-3 КУпАП суддя (суд) виносить рішення у формі постанови. Важливо зазначити, що рішення в таких справах не можуть оформлюватися у вигляді ухвали, оскільки нормами КУпАП взагалі не передбачено винесення такого процесуального акта, як ухвала, а справи про прояв неповаги до суду, як вже зазначалося, повинні розглядатися виключно за правилами КУпАП.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування органа, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення (ч. 2 ст. 283 КУпАП). Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. На відміну від загального правила, відповідно до якого копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено, у справах про прояв неповаги до суду, копія постанови вручається відразу на місці вчинення правопорушення (ч.ч. 1, 5 ст. 285 КУпАП).

Відповідно до приписів ч. 1 ст. 294 КУпАП постанова суду (судді) у справах про адміністративні правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, за винятком постанов про застосування такого стягнення, як адміністративний арешт, а також постанов, прийнятих за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185-3 КУпАП, які повинні звертатися до виконання негайно.

Також, ч. 2 ст. 277 КУпАП визначено, що справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 185-3, розглядаються протягом доби не лише районним та прирівняними судами за ст. 221 КУпАП, а й місцевими господарськими та адміністративними судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України (Законом України «Про судоустрій і статус суддів» КУпАП було доповнено ст. 221-1). Разом з тим, питання про притягнення особи до відповідальності за прояв неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення порушення. (ч. 2 ст. 134 КАС України, ч. 4 ст. 74 ГПК України, ч. 3 ст. 162 ЦПК України, ч. 2 ст. 329, ч. 4 ст. 330 КПК України). Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що справи про прояв неповаги до суду мають розглядатися тим судом і в тому складі, до якого таку неповагу було проявлено.

Проте у такому разі має місце порушення принципу незалежності і неупередженості судді при розгляді такої справи, гарантованого Загальною декларацією з прав людини (ст. 10) та Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (ст. 14(1)), які закріплюють право кожної особи на розгляд її справи компетентним незалежним та неупередженим судом у встановленому

законом порядку. У Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», схваленій Комітетом Міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 р. закріплено, що при дотриманні принципу незалежності правосуддя необхідно вжити всіх необхідних заходів, серед яких може бути усунення судді від провадження у справі. Відповідно до усталеної практики Європейського суду неупередженість судді розглядається в світлі суб'єктивного критерію (у випадку звинувачення в упередженості та зацікавленості у прийнятті певного судового рішення конкретного судді в конкретній справі) та об'єктивного критерію (чи існують взагалі гарантії, достатні для того, щоб виключити обгрунтовані сумніви у неупередженості судді).

Суб'єктивна неупередженість – це відсутність тенденційності при розгляді суддею конкретної справи, викликаній підтримкою певних ідей, членством в якихось організаціях, особистими чи сімейними стосунками. Неупередженість є однією з найважливіших умов забезпечення об'єктивного, всебічного і законного розгляду справи та винесення справедливого й обгрунтованого рішення. Можна навіть стверджувати про існування зв'язку між поняттями «неупереджений» та «справедливий», оскільки передумовою винесення справедливого рішення є неупередженість представників судової влади [6, с. 57].

Водночас, у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» від 13 червня 2007 р. № 8 наголошено, що чинним законодавством суддям заборонено виконувати невласиві суду функції, тому вони не можуть бути членами комітетів, комісій з боротьби із злочинністю та залучатися до іншої роботи, якщо це може вплинути на їх незалежність і неупередженість при здійсненні правосуддя. Однак у цьому ж документі підкреслено, що суди у всіх випадках утрчання в їхню діяльність і прояву неповаги до суду або судді повинні виносити окремі ухвали чи постанови [7].

Отже, існуючий порядок спрощеного розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 185-3, 185-5, ч. 1 ст. 185-6 КУпАП, дозволяє вважати, що на суддю покладаються різні за змістом процесуальні функції – адміністративного розслідування і вирішення справи (як стверджують деякі науковці).

Для чіткого визначення процесуальних функцій заслуговують на підтримку пропозиції В. Скаврніка про доцільність законодавчого закріплення у КУпАП: 1) поняття адміністративного розслідування – як встановленого законом порядку проведення процесуальних дій, спрямованих на виявлення ознак адміністративного проступку, розшук і викриття осіб, що його вчинили, збирання, дослідження, перевірку, оцінку і використання доказів у справі про адміністративний проступок, забезпечення правильного застосування закону, виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення; 2) положення про те, що адміністративне розслідування проводиться у всіх справах про адміністративний проступок, крім випадків, чітко визначених КУпАП [5, с. 10].

Варто зазначити, що чинним КУпАП недостатньо регламентовано порядок проведення судового засідання з розгляду справ: суддя, за погодженням сторін визначає черговість надання пояснень, дослідження доказів (огляду документів), подання клопотань, відводів, скарг, задавання запитань, відкладення розгляду справи, видалення суду для прийняття рішення тощо. Крім того, не передбачено можливості фіксації такого засідання технічними засобами.

З метою усунення названих недоліків вважаємо за доцільне доповнити ст. 249 КУпАП частинами третьою та четвертою такого змісту: «Особи, присутні в залі судового засідання, мають право вести стенограму, робити нотатки, використовувати портативні аудіозаписувальні пристрої.

Особи, присутні на відкритому судовому засіданні, мають право проводити у залі судового засідання фотозйомку, відеозапис, транслювати засідання по радіо і телебаченню, проводити звукозапис із застосуванням стаціонарної апаратури без згоди на це суду чи осіб, які беруть участь у справі».

Значним кроком на шляху забезпечення належної адміністративно-правової охорони права на справедливий судовий розгляд стало прийняття 24 травня 2012 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень», яким запроваджено порядок перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом (глава 24-1 Розділу IV КУпАП).

Разом з тим, чинні процедури перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, зокрема Європейським судом з прав людини, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні такої справи судом потребують удосконалення.

Як відомо, можливість оскарження ухвали про відмову в задоволенні заяви про відвід створює додаткові механізми для реалізації права на об'єктивний і неупереджений розгляд справи незалежним складом суду.

Між тим, реалізація права на об'єктивний і неупереджений розгляд справи незалежним складом суду шляхом можливості оскарження в апеляційному порядку ухвали про відмову в задоволенні заяви про відвід судді за жодних обставин не може створювати підґрунтя для зловживання процесуальними правами. У зв'язку з цим у процесуальних законах з одночасним закріпленням права апеляційного оскарження відповідних ухвал має бути передбачено положення про те, що повторне звернення із заявою про відвід з тих самих підстав забороняється, а оскарження ухвали про відмову в задоволенні заяви про відвід не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Насамперед необхідно забезпечити право на доступ сторін до вищого судового органу держави шляхом ліквідації процедури допуску справи вищим спеціалізованим судом до її провадження у Верховному Суді України з наданням права подавати заяви про перегляд судових рішень безпосередньо до Верховного Суду України.

У зв'язку з цим пропонуємо наступні зміни та доповнення до КУпАП:

частину першу ст. 297-2 викласти в такій редакції: «Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення може бути подана у будь-який час після набуття рішенням міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, статусу остаточного»;

ст. 297-5 викласти в такій редакції: «Стаття 297-5. Перевірка Верховним Судом України відповідності заяви про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення вимогам цього Кодексу.

Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення та доданими до неї документами реєструється у день її надходження до Верховного Суду України та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, визначеному автоматизованою системою документообігу цього суду. Суддя-доповідач протягом трьох днів здійснює перевірку відповідності заяви вимогам цього Кодексу.

У разі встановлення, що заяву подано без додержання вимог статей 297-3, 297-4 цього Кодексу, особа, яка подала заяву, письмово повідомляється про недоліки заяви та строк, протягом якого вона зобов'язана їх усунути. Якщо особа, яка подала заяву, усунула недоліки заяви в установленний строк, така заява вважається поданою у день первинного її подання до Верховного Суду України.

Заява повертається заявнику, у разі якщо: 1) заявник не усунув її недоліки протягом встановленого строку; 2) заява подана особою, яка не наділена правом на подання такої заяви; 3) заяву подано від імені особи, яка не має повноважень на ведення справи.

Повернення заяви з підстав, зазначених у частині четвертій цієї статті, не перешкоджає повторному зверненню у разі належного оформлення заяви або з інших підстав, ніж ті, які були предметом розгляду.

Якщо заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення відповідає вимогам цього Кодексу, суддя-доповідач вносить ухвалу про відкриття провадження у справі.

Протягом трьох днів з дня її постановлення копія ухвали про відкриття провадження разом з копією заяви надсилається особам, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, а в разі відмови у відкритті провадження – особі, яка подала заяву».

Таким чином, порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення потребує вдосконалення, а запровадження пропонованих законодавчих змін сприятиме забезпеченню права на справедливий судовий розгляд в адміністративно-деліктному процесі України.

Список використаних джерел:

1. Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. Ю. Беньковський. – Х., 2009. – 219 с.; Гнатюк С. С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С. С. Гнатюк. – Львів, 2010. – 21 с.; Короєд С. О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. О. Короєд. – К., НУВСУ, 2009. – 17 с.; Супрун Г. Б. Суд (суддя) як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.07 / Г. Б. Супрун. – Київ, 2011. – 227 с.; Строцький Р. Є. Провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р. Є. Строцький. – Львів., 2011. – 201 с.

2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529 [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

3. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні [Текст] / Автор-упорядник О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

4. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: [монографія] / О. І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

5. Скавронік В. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Скавронік. – О. : Одеська нац. юрид. акад., 2002. – 20 с.

6. Кононенко В. І. Неупередженість суддів / В. І. Кононенко // Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 2. – С. 55–58.

7. Про незалежність судової влади: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 8 від 13 червня 2007 р. / Упоряд. П. С. Берзін // Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах. – К. : Видавничий дім «Скіф», 2010. – 392 с.

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