

Глібо О. В.,

здобувач кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИНЦИПИ СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Анотація. У статті розглянуто зміст та особливості застосування у судовому адміністративно-деліктному провадженні нерозривно пов'язаних між собою принципів рівності учасників провадження перед законом і судом та змагальності сторін у наданні своїх доказів і доведенні їх переконливості під час судового провадження.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, принципи судового провадження, змагальність сторін, принцип рівності учасників провадження.

Постановка проблеми. Одним із першочергових завдань сьогодення для нашої держави є формування ефективної та доступної системи правосуддя, яка б користувалась довірою і повагою громадян. Реальне втілення у життя цієї вимоги українського суспільства неможливе без удосконалення національного законодавства та приведення його у відповідність до загальноновизнаних міжнародних стандартів у сфері судочинства, закріплених у міжнародних нормативно-правових документах, що були ратифіковані Україною.

Зазначене не в останню чергу стосується Кодексу України про адміністративні правопорушення, який був прийнятий ще за радянських часів. Очевидно, що суди при вирішенні справ про адміністративні делікти, застосовуючи застарілі нормативні положення та правові принципи, не в змозі повноцінно забезпечити право кожного громадянина на справедливий судовий розгляд у розумінні Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Дослідженню принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення присвячено наукові праці таких науковців, як О.М. Бандурка, О.А. Банчук, С.Ю. Беньковський, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.О. Кгіторов, Д.М. Лук'янець, Н.Б. Писаренко та ін. Однак деякі питання реалізації принципів судом залишились поза увагою правознавців.

Метою статті є з'ясування переліку принципів судового провадження у справах про адміністративні правопорушення, ступеня їх правового закріплення, а також розкриття змісту та особливостей застосування окремих із цих принципів.

Виклад основного матеріалу. Чинні законодавчі приписи уповноважують на розгляд справ про адміністративні правопорушення широке коло органів та їх посадових осіб.

Згідно зі ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) притягати до відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративних деліктів можуть: 1) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та адміністративні комісії при цих комітетах; 2) районні, районні у місті, міськрайонні суди, а за прояв неповаги до суду – також й інші суди (місцеві адміністративні і господарські, апеляційні, вищі спеціалізовані, Верховний Суд України); 3) органи Національної поліції, державні інспекції та інші уповноважені на те органи [1].

Серед критеріїв віднесення певних категорій справ про адміністративні правопорушення до юрисдикції суду необхідно вказати ступінь суворості адміністративного покарання, наявність спеціальних ознак у суб'єкта адміністративної відповідальності і характер вчиненого правопорушення. Щодо першого критерію, то судами приймаються рішення про накладення найсуворіших з-поміж закріплених у КУпАП стягнень: штрафів значних розмірів, адміністративного арешту, арешту з утриманням на гауптвахті, громадських й виправних робіт. Окрім цього, питання про необхідність застосування до особи таких адміністративних покарань, як платне вилучення та конфіскація предметів, що були знаряддям учинення правопорушення або його безпосереднім об'єктом, а також позбавлення спеціального права, права обіймати певні посади або займатися певним видом діяльності у разі їх передбачення у санкції порушеної статті КУпАП вирішуються виключно у судовому порядку.

До речі, за правовою позицією Конституційного Суду України, більшість із вищезазначених заходів адміністративної відповідальності за ступенем суворості є співмірними із передбаченими Кримінальним кодексом України покараннями і суттєво обмежують конституційні права особи [2]. Аналогічний підхід демонструється й у низці рішень Європейського суду з прав людини. Наприклад, у справі «Корнев і Карпенко проти України» заявниця Карпенко наполягала на застосуванні кримінально-правового аспекту, закріпленого у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [3] права на справедливий суд при вирішенні питання про притягнення її до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 1853 КУпАП. Згідно з редакцією цієї статті, що була чинною на час розгляду справи, у санкції поряд зі штрафом закріплювалася можливість застосування адміністративного арешту. З огляду на це Суд зазначив, що таке правопорушення є не значним, а провадження у цій справі слід вважати по суті кримінальним [4].

Цікавими і аргументованими видаються результати наукового дослідження окремих аспектів реалізації права на справедливий суд у адміністративно-деліктному провадженні, проведеному Н.Б. Писаренко. На підставі аналізу практики Європейського суду з прав людини вона доходить висновку про те, що «...у розумінні Конвенції адміністративні правопорушення, справи щодо яких розглядаються судом, належать до сфери кримінального права, якщо у виконанні правил, що знаходяться під охороною відповідних статей КУпАП, зацікавлені всі громадяни та/або притягнення до відповідальності за певні діяння тягнуть накладення на винних серйозних «каральних» стягнень» [5, с. 63–64].

Згідно зі ст. 221 КУпАП у порядку судового провадження повинні вирішуватися всі справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, незалежно від характеру та ступеня суспільної шкідливості порушення. Це нормативне положення спрямова-

не на реалізацію максимального обсягу гарантій прав неповнолітньої особи під час адміністративно-деліктного провадження, що може бути забезпечена тільки судом. За судами також закріплено обов'язок щодо розгляду і вирішення справ про всі правопорушення, пов'язані з корупцією, та військові правопорушення, склади яких зафіксовано у КУпАП.

Зваживши на наведені вище критерії включення справ про адміністративні делікти до юрисдикції судів, логіка законодавця з цього приводу стає зрозумілою, адже ці державні органи мають відповідно до Конституції України виключне право на відправлення правосуддя у нашій державі. Переваги судового розгляду у порівнянні з адміністративним порядком вирішення справ про притягнення до адміністративної відповідальності є очевидними. Перш за все, це гарантування належного рівня реалізації процесуальних прав особи, особливо її права на захист від обвинувачень та отримання правової допомоги. Але для досягнення такого рівня судового провадження у справах про адміністративні правопорушення має ґрунтуватися на загальних принципах судочинства, а не на тих, якими керуються адміністративні органи (посадові особи) при вирішенні питання про винуватість особи у вчиненні правопорушення. Цього, на жаль, поки що не можна сказати про український адміністративно-деліктний процес.

Так, КУпАП визначає загальний порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, коло його учасників, зміст та форму закріплення процесуальних дій. На наш погляд, суттєвим недоліком Кодексу є те, що він не вміщує упорядкованої системи принципів, на яких повинно ґрунтуватися адміністративно-деліктне провадження. Через недосконалість юридичної техніки, використаної при формулюванні положень цього кодифікованого закону, у ньому майже не зустрічається безпосереднє текстуальне закріплення принципів провадження. Як правило, останні можна вивести зі змісту окремих приписів КУпАП: законність; рівність громадян перед законом і органом, що розглядає справу; гуманізм; забезпечення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, права на захист і юридичну допомогу; встановлення об'єктивної істини; відкритість і гласність; швидкість та економічність; забезпечення права на оскарження рішення у справі про адміністративне правопорушення; обов'язковість рішення, що набрало законної сили.

Слід відзначити, що Кодексом не встановлено особливих принципів, притаманних виключно для судового адміністративно-деліктного процесу. Однак, проаналізувавши ст. 246 КУпАП, можна зробити висновок, що правила здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення саме судом можуть міститися і в інших законах. Таким нормативно-правовим актом є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р., який визначає загальні принципи відправлення правосуддя, жодним чином не конкретизуючи особливості здійснення того чи іншого виду судочинства. Тим не менш, у ньому закріплено декілька принципів, що є обов'язковими для судів (суддів) при розгляді віднесених до їх юрисдикції справ, і при цьому не зустрічаються у положеннях КУпАП. Це, зокрема, принципи верховенства права, незалежності й неупередженості судів при прийнятті рішень, здійснення судочинства державною мовою [6].

Основні засади судочинства встановлені і на конституційному рівні, але не всі з них мають універсальний характер (наприклад, підтримання державного обвинувачення в суді прокурором). Разом із тим стає очевидним те, що така засада,

як забезпечення доведеності вини, має покладатися в основу будь-якого провадження, під час якого вирішується питання про притягнення особи до певного виду юридичної відповідальності, у тому числі й адміністративної (п. 3, ч. 3 ст. 129 Конституції України) [7].

Деякі із перелічених принципів вже ставали предметом нашого дослідження, результати якого містяться у попередніх наукових публікаціях з цієї проблематики. Тому зараз вбачаємо за доцільне зосередити увагу на вивченні змісту та особливостей застосування у судовому адміністративно-деліктному провадженні таких нерозривно взаємопов'язаних принципів, як рівність учасників провадження перед законом і судом, та змагальність сторін у наданні суду своїх доказів і доведенні їх переконливості.

У переліку конституційно закріплених засад здійснення судочинства важливе місце посідає принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом (п. 2, ч. 3 ст. 129 Конституції України). Вказану конституційну норму конкретизовано у Законі «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних кодексах. Згідно зі ст. 9 цього Закону правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників провадження перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Окрім цього, суд має створити такі умови, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, передбачених законом. Наведені вимоги є обов'язковими для суду при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що підтверджується приписами ст. 248 КУпАП.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 квітня 2012 р. у справі щодо офіційного тлумачення окремих норм Господарського процесуального кодексу України у їх взаємозв'язку з положеннями п. 2, ч. 3 ст. 129 Конституції України акцентував увагу на тому, що завдяки дотриманню принципу рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечується доступність правосуддя та реалізується конституційне право особи на судовий захист [8].

Важливо відзначити, що досліджуваний принцип отримав своє закріплення й у низці міжнародних нормативно-правових документів, які були ратифіковані нашою державою. Так, у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. у статті 14 визнано за будь-якою особою право на рівність перед судами і трибуналами [9]. При вивченні змісту та обсягу цього права привертає увагу коментар до вказаної статті, наданий у 2007 р. Комітетом з прав людини Організації Об'єднаних Націй. В останньому, зокрема, зазначено, що держава зобов'язана забезпечити кожному однаковий доступ до правосуддя, аби не допустити позбавлення процесуальних можливостей на досягнення справедливості. Гарантія даного права також забороняє будь-які відмінності щодо доступу до судів і трибуналів, які не базуються на правовій основі [10].

Іншим, не менш важливим аспектом права на рівність перед судами і трибуналами є те, що учасники судового провадження не мають зазнавати жодної дискримінації під час розгляду справи. Це означає, що їм повинні забезпечуватися рівні можливості стосовно реалізації закріплених за ними законом прав і обов'язків, окрім ситуації, коли відмінності є законними і можуть бути виправданими з об'єктивних та вагомих підстав.

Глава 21 КУпАП визначає коло осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення: особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники та представники; захисник; свідок; експерт та перекладач. Окрім цього у відповідних положеннях вказаної глави розкривається правовий статус кожного з перелічених учасників провадження, тобто обсяг їх процесуальних прав та обов'язків.

Європейський суд з прав людини в рішенні від 24 лютого 1997 р. у справі «Де Хаес та Гийселс проти Бельгії» визнав вимогу процесуальної рівності прав сторін однією з невід'ємних складових поняття справедливого судового розгляду, яка впливає з принципу верховенства права, закріпленого у Преамбулі до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У цьому рішенні також роз'яснено, що суд повинен слідкувати за підтриманням справедливої рівноваги між сторонами, надаючи кожній із них розумну можливість представити свою правову позицію у таких умовах, які не ставлять одну зі сторін у менш сприятливе становище у порівнянні з опонентом [11].

Необхідно зазначити, що рівність процесуальних статусів сторін є ознакою змагального судового провадження. Відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції України судочинство має здійснюватися на засадах змагальності сторін та свободи у наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Однак через те, що КУпАП не передбачає таких вимог, а у його тексті не використовується термін «сторони», питання про застосовність принципу змагальності стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення потребує ретельного вивчення. Але спочатку необхідно принаймні у загальному вигляді охарактеризувати основні форми деліктного процесу, що склалися історично, – змагальну й інквізиційну.

Для змагальної форми процесу притягнення особи до відповідальності притаманним є чітке відмежування функцій розслідування справи та збирання доказів від функцій її розгляду і вирішення. Остання виконується безстороннім судом, який слідкує за дотриманням сторонами обвинувачення і захисту встановлених законом правил збирання й надання доказів, і не може з власної ініціативи виявляти та випробовувати додаткові докази для з'ясування всіх обставин у справі. Отже, за класичної моделі змагальності питання про відповідальність особи за вчинення делікту вирішується за наслідками оцінки судом наданих сторонами доказів.

Інквізиційна (слідча, розшукова) форма деліктного процесу характеризується активною роллю суду, який фактично проводить розслідування справи шляхом збирання з власної ініціативи доказів. При такому устрої процесу суд зосереджує дві функції – обвинувачення і розгляду справи.

Таким чином, головною ознакою змагального деліктного процесу є наявність процесуально рівноправних сторін (обвинувачення і захисту), які протистоять одна іншій, та безстороннього суду. Якщо взяти до уваги те, що КУпАП не називає з-поміж учасників провадження суб'єкта владних повноважень, що склав протокол про адміністративне правопорушення, який міг би виконувати функцію обвинувачення, приходимо до висновку про інквізиційний устрій процесу притягнення особи до адміністративної відповідальності в Україні. Щоправда далеко не всі дослідники цього питання погоджуються з таким висновком, вбачаючи прояви принципу змагальності, наприклад, у закріпленні за особою, яка притягається до адміністративної

відповідальності, таких прав: можливість ознайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися юридичною допомогою адвоката або іншого фахівця у галузі права, оскаржити постанову по справі тощо [12, с. 80].

На наш погляд, цього недостатньо для визнання судового провадження у справах про адміністративні правопорушення змагальним, оскільки відсутність сторони обвинувачення фактично примушує суд перебирати на себе її функції. Рішення про накладення адміністративного стягнення не може прийматися тільки за наслідками вивчення матеріалів, отриманих від органу (посадової особи), що виявив факт правопорушення, оскільки відповідно до ст. 245 КУпАП одним із завдань адміністративно-деліктного провадження є повне та всебічне з'ясування обставин справи. Отже, як правильно відзначає А.І. Мікулін, за таких умов суддя вимушений виконувати «...обов'язок щодо доказування обставин, які свідчать про винуватість особи у вчиненні адміністративного правопорушення» [13, с. 80]. Виходить, що за такого устрою процесу особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, протистоїть суду. З огляду на сучасні стандарти у сфері судочинства така ситуація є неприпустимою і потребує якнайшвидшого виправлення.

Корисним буде звернення до досвіду інших держав щодо визначення ними форми процесу притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративних проступків. Так, відповідно до ст. 17 Деліктно-процесуального кодексу Естонської Республіки сторонами судового провадження є учасник процесу та установа, яка веде провадження в позасудовому порядку. Причому учасником процесу – особою, стосовно якої він ведеться, може бути не тільки фізична, а й юридична особа. Серед установ, що ведуть провадження в позасудовому порядку, Кодекс називає волосні і міські управи, департамент та префектури поліції, Міністерство юстиції, митний, податковий, рятувальний та інші департаменти тощо. Такі установи здійснюють збір доказів та направляють досьє з матеріалами справи в повітовий або міський суд. Згідно зі ст. 28 Кодексу вони мають право під час судового провадження надавати докази і заявляти клопотання, ознайомлюватися з усіма матеріалами справи про проступок, брати участь у судових дебатах, а також заперечувати судові рішення в установленому законом порядку [14].

Ще одним прикладом є Закон Республіки Сербія «Про проступки», у ст. 117 якого встановлено, що стороною провадження у справі про проступок є публічний обвинувач, який вживає заходів із приводу викриття, знаходження і надання необхідних доказів для переслідування особи, яка вчинила проступок, і успішного ведення проступкового провадження перед судом. Окрім зазначеного, публічний обвинувач подає заяву про відкриття проступкового провадження [15].

Висновки. Вважаємо, що нашій державі варто було б скористатися вже напрацьованим досвідом інших країн, і, нарешті, запровадити змагальний судовий розгляд справ про адміністративні делікти з чітким розмежуванням функцій захисту, обвинувачення та вирішення справи, а також застосувати інші основні принципи, насамперед принцип рівності учасників процесу при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень частини другої статті 1712 Кодексу адміністра-

- тивного судочинства України від 08.04.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.
3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
 4. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Корнев і Карпенко проти України» від 21.10.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1338.
 5. Писаренко Н.Б. Окремі аспекти реалізації права на справедливий суд у провадженні в справах про адміністративні правопорушення / Н.Б. Писаренко // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 22. – С. 61–69. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/pysarenko_22.pdf.
 6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1900.
 7. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 8. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 25.04.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – Ст. 1341.
 9. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 19.10.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>.
 10. Загальний коментар № 32 Комітету з прав людини ООН, прийнятий на дев'яностаї сесії (9–27 липня 2007 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom32.html>.
 11. Рішення Європейського суду з прав людини від 24 лютого 1997 р. у справі «Де Хаес та Гийселс проти Бельгії». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461475/2461475.htm>.
 12. Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного суда в производстве по делам об административных правонарушениях : монография / Е.В. Ламонов. – Воронеж: изд-во Воронежск. гос. ун-та, 2002. – 208 с.
 13. Микулин А.И. О принципе состязательности в административно-деликтном судопроизводстве / А.И. Микулин // Российская юстиция. – 2010. – № 12. – С. 69–72.
 14. Деликтно-процесуальний кодекс Естонської Республіки від 22.05.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.juristaitab.ee/ru/zakonodatelstvo>.
 15. Закон Республіки Сербія «Про проступки» від 01.09.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Serb_2007.pdf.
- Глибка Е. В. К вопросу о принципах судебного производства по делам об административных правонарушениях**
Аннотация. В статье рассмотрено содержание и особенности применения в судебном административно-деликтном производстве неразрывно связанных между собой принципов равенства участников производства перед законом и судом, состязательность сторон в предоставлении доказательств и подтверждение их убедительности во время судебного производства.
Ключевые слова: административные правонарушения, принципы судебного производства, состязательность сторон, принцип равенства участников производства.
- Glibko L. On the principles of judicial proceedings in cases of administrative offenses**
Summary. The article reviews content and features of application in court of administrative-tort proceedings closely related to principle of equality before law participants of proceedings and court and adversarial in providing their evidence and proof of their credibility during trial.
Key words: administrative offenses, principles of proceedings, adversarial principle of equality of participants of proceedings.