

*Мирошниченко Ю. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету*

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація. На основі аналізу норм європейського права обґрунтовується висновок про необхідність ліквідації в Україні адміністративно-деліктного судочинства як виду правосуддя.

Ключові слова: європейське право, справедливий суд, адміністративно-деліктне судочинство.

Постановка проблеми. Створення по-справжньому демократичної, соціальної, правової держави немислиме без укорінення справедливого правосуддя, основними конституційними засадами якого в Україні проголошено рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін, підтримання державного обвинувачення в суді прокурором, забезпечення обвинуваченому права на захист, гласність судового розгляду, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду. Судова влада у країні реалізується шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, які спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

Метою статті є пошук шляхів вирішення проблем адміністративно-деліктного судочинства за допомогою дослідження процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення з точки зору її відповідності принципам і нормам європейського права.

Аналіз досліджень і публікацій із даної теми. У різні часи до питань адміністративно-деліктного процесу, адміністративно-юрисдикційної діяльності його суб'єктів зверталися у своїх працях такі радянські вчені-адміністративісти та науковці країн пострадянського простору, як О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Л.А. Калініна, Р.А. Калюжний, Ю.М. Козлов, А.П. Коренєв, І.О. Каргузова, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.Н. Крамник, В.О. Круглов, О.В. Кузьменко, Г.А. Кузьмічова, В.П. Лозбяков, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, М.Я. Масленников, С.С. Овчинський, В.І. Олефір, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, Л.Л. Попов, Б.В. Росинський, М.Я. Саввін, Н.Г. Салищева, В.Є. Севрюгин, В.Д. Сорочкін, В.С. Стефанюк, М.С. Студеникін, М.М. Тищенко, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергін, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов та інші.

У контексті даної статті окремої уваги заслуговують новітні наукові дослідження, в яких розглядаються ті чи інші аспекти адміністративно-деліктного судочинства. Серед них дисертації В.М. Гошовського, Н.І. Золотарьової, А.В. Кашинського, С.О. Короеда, Д.М. Лук'янца,

Н.П. Нікітенко, Н.А. Оліфіренко, В.М. Сквороніка, О.М. Собоного, Є.О. Сорочко, М.Ф. Стахурського, Г.Б. Супрун, С.А. Шаріної. Схожими за тематикою розробками займалися російські адміністративісти Ю.О. Адріанова, І.В. Апаріна, О.Н. Бабаєва, Д.В. Горбунов, А.В. Кирін, Т.М. Кобиська, С.В. Комлев, Е.В. Ламонов, С.С. Москаленко, О.О. Петрухін, В.Г. Татарян, Г.А. Тюріна.

Незважаючи на значну кількість відповідних наукових досліджень, проблеми адміністративно-деліктного судочинства залишаються актуальними, що значною мірою пояснюється недосконалістю законодавчого регулювання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, а в сенсі судового процесу – її повною відсутністю, адже, по суті, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) уніфікує порядок розгляду справ усіма адміністративно-юрисдикційними органами (ст. 279). Надзвичайно спрощене провадження в адміністративно-деліктних справах абсолютно не враховує специфіку судового процесу, який ґрунтується на засадах, що суттєво відрізняються від принципів діяльності органів державного управління.

Вклад основного матеріалу дослідження. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція), яка після її ратифікації Україною стала частиною національного законодавства, гарантує право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення (ст. 6). З урахуванням прецедентної практики Європейського суду з прав людини (далі – Суд, ЄСПЛ) С.Ф. Афанасьєв до мінімального набору обов'язкових процесуальних гарантій, що реалізуються судом першої інстанції, відносить публічний судовий розгляд, судовий розгляд у розумний строк, рівні процесуальні можливості сторін в умовах дії принципу змагальності, отримання мотивованого судового рішення, виконання судового рішення, що вступило в законну силу [1, с. 17]. Процесуальні елементи права на справедливий судовий розгляд, як зазначає М.Л. Ентін, забезпечують реальну участь особи або її представника в розгляді справи, змагальність процесу, рівність сторін на всіх етапах судового розгляду та розумні строки розгляду [2].

Попри те, що у ст. 6 Конвенції йдеться про відповідні гарантії під час розгляду цивільних і кримінальних справ, ЄСПЛ, за певних умов, відносить до сфери кримінально-

го права проступки, які визначаються національним законодавством країн-учасниць як адміністративні. Таких висновків Суд дійшов, наприклад, у справах «Озтюрк проти Германії» (1984 р.), «Кадубек проти Словаччини» (1998 р.), «Мешеньова проти Росії» (2006 р.), а також у справі «Надточій проти України» (2008 р.), де український уряд змушений був визнати кримінально-правовий характер КУпАП.

У цілому прецедентна практика ЄСПЛ показує, що поняття «кримінальне обвинувачення» має автономне значення, що не залежить від класифікацій у національних юридичних системах («Адольф проти Австрії», 1982 р.), де певні правопорушення можуть визначатись як адміністративні чи дисциплінарні, проте підпадати під автономне поняття «кримінального» злочину у значенні Конвенції. Залишення на розсуд держав питання щодо виключення цих правопорушень з області застосування Конвенції могло б привести до результатів, несумісних з її метою і завданням. Критеріями застосовності кримінального аспекту, що міститься у ст. 6, є наступні: 1) класифікація у внутрішньому праві; 2) характер правопорушення; 3) суворість потенційного покарання, яке може бути накладено на дану особу. Перший критерій має відносну вагу і є лише відправною точкою («Енгель та інші проти Нідерландів», 1976 р.). Якщо у внутрішньому праві правопорушення класифікується як кримінальне, то це має вирішальне значення. Інакше Суд розглядатиме справу ширше, ніж національна класифікація, і вивчатиме зміст процедури. Під час оцінки другого критерію, який вважається більш важливим (справа «Юсіла проти Фінляндії», 2006 р.), розглядаються наступні фактори: застосовується така норма виключно до певної групи осіб чи вона має загальнообов'язковий характер («Бенденун проти Франції», 1994 р.); чи проводиться розгляд цієї справи державним правоохоронним органом («Бенхем проти Сполученого Королівства», 1996 р.); юридична норма є мірою покарання чи профілактики («Озтюрк проти Німеччини», 1984 р.; «Бенденун проти Франції», 1994 р.); чи залежить накладення покарання від встановлення факту вини («Бенхем проти Сполученого Королівства», 1996 р.); як відповідні процедури класифікуються в інших державах-членах Ради Європи («Озтюрк проти Німеччини», 1984 р.). Третій критерій визначається посиланням на максимально можливе покарання, яке передбачається у відповідному законі («Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства», 1984 р.; «Деміколлі проти Мальти», 1991 р.) [3].

Віднесення законодавством України значної кількості адміністративних правопорушень на розгляд судів (понад 230) обумовлене певними обставинами: визначені законом адміністративні делікти відрізняються підвищеним ступенем суспільної небезпеки, деякі з них за цим критерієм межують із кримінально караними діяннями (наприклад, дрібне хуліганство, злісна непокора працівнику міліції); розгляд таких справ вимагає високого рівня професійних правових знань, що дозволяють правильно кваліфікувати ті або інші дії як адміністративні правопорушення; санкції окремих статей надають можливість застосовувати найбільш жорстке адміністративне стягнення (арешт), яке призначається лише судом [4, с. 8]. До цього можна додати такі стягнення, як конфіскація майна, виправні та громадські роботи, позбавлення спеціального права,

штрафи, розмір яких за санкціями окремих статей КУпАП у декілька разів перевищує мінімальний прожитковий мінімум. Відтак, поза будь-яким сумнівом, адміністративні правопорушення, віднесені до юрисдикції українського суду, є кримінальними в розумінні ст. 6 Конвенції, а отже, порядок їх розгляду судом повинен бути зіставленим із процедурою судового провадження у кримінальному процесі. Щонайменше процесуальні права особи, справа про адміністративне правопорушення щодо якої розглядається, мають за обсягом відповідати правам обвинуваченого у кримінальному провадженні, інакше Україні не уникнути негативних висновків ЄСПЛ щодо забезпечення права на справедливий судовий розгляд у межах адміністративно-деліктного судочинства у разі надходження до Суду відповідних скарг.

В адміністративістиці існують різні підходи до вирішення проблем адміністративно-деліктного процесу. Одні науковці вважають за необхідне розширення адміністративно-юрисдикційних повноважень суду [5], інші не бачать для цього достатніх підстав [6]. Окремі вчені взагалі наполягають на тому, що розгляд справ про адміністративні проступки необхідно закріпити лише за судами загальної юрисдикції [4; 7], інші, погоджуючись із тим, що за Конституцією України розгляд справ про адміністративні проступки підпадає під юрисдикцію судів, справедливо зазначають, що з іншого боку, навантаження щодо розгляду багатьох мільйонів справ про адміністративні правопорушення суди не витримають, а тому вже зараз настала необхідність внести відповідні зміни до ст. 124 Основного Закону, передбачивши право на розгляд незначних адміністративних проступків органами виконавчої влади та виконкомами місцевих рад [8]. С.А. Шоріна, наприклад, вважає перспективним напрямком розвитку адміністративно-деліктного процесу запозичення вітчизняним законодавцем досвіду більшості країн Західної Європи, де санкції за адміністративні проступки накладають адміністративні органи (органи публічної адміністрації), а в суді здійснюється лише розгляд скарг на рішення цих органів про застосування санкцій [9, с. 13]. Такий варіант вирішення проблем, пов'язаних із розглядом справ про адміністративні правопорушення, заслуговує на підтримку.

Не поділяючи поглядів М.В. Завального та його однодумців щодо того, що в ідеалі розглядати справи про адміністративні правопорушення мають судді, звернімо увагу на деякі конструктивні ідеї, висловлені в його дослідженні [5, с. 83-85]. Слід погодитися з автором, який, посилаючись на А.Т. Комзюка, констатує, що «монополний» адміністративно-юрисдикційні повноваження суду призведуть до того, що цей вид юридичної відповідальності перестане бути адміністративним, тобто таким, що реалізується в позасудовому порядку. Адже велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування. Вчений небезпідставно підтримує позицію І.П. Голосніченко про те, що вирішення дрібних справ про адміністративні проступки судом не відповідає специфіці правосуддя. Необхідно погодитися також і з тим, що розгляд справ про адміністративні правопорушення, ознаки яких схожі з відповідними ознаками складу злочинів, має відноситися до повноважень суду, однак правильним буде вирішення цього питання не за ра-

хунок розширення сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності суду, як пропонує автор, а шляхом криміналізації найбільш небезпечних адміністративних деліктів з одночасною гуманізацією законодавства про адміністративну відповідальність за скоєння менш значних проступків, розгляд яких наразі віднесено до компетенції суду, з передачею їх до юрисдикції відповідних адміністративних органів.

Щодо висловлюваних у певних наукових колах суджень про те, що трансформація окремих складів адміністративних правопорушень у кримінальні проступки суттєво збільшить статистичні показники кримінально каранних діянь і призведе до «криміналізації» законодавства та суспільства, слід зауважити, що на сьогоднішній день в Україні дійсно юрисдикційно не належать до сфери кримінального права, а відтак не потрапляють до кримінальної статистики такі фактично кримінальні правопорушення, як дрібна крадіжка або шахрайство, порушення права інтелектуальної власності, насильство в сім'ї, вандалізм, стрільба з вогнепальної зброї в населеному пункті, розпивання спиртних напоїв у громадському місці і безліч інших. У результаті маємо такий парадокс: у кримінально благополучних країнах (Швеція, Фінляндія, Німеччина, Австрія, Франція, Бельгія, Швейцарія) загальна кількість зареєстрованих злочинів набагато більша, ніж в Україні [10]. Виникає риторичне питання: кому потрібна така «статистика» і кому потрібне маскування кримінальних, по суті, правопорушень під адміністративні проступки? Здається, часи «повсюдного благополуччя», обумовленого «перевагами» радянського суспільного ладу, відійшли в минуле, проте, на жаль, його окремі рудименти залишаються фактично незмінними. Серед них адміністративно-деліктний процес, регламентований нормами КУпАП, існування якого, за справедливим твердженням М.І. Хавронюка, дозволяє в межах адміністративних процедур за фактично кримінальні правопорушення залучати людей до заходів фактично кримінальної відповідальності і піддавати їх фактично кримінальним покаранням. Але при цьому передбачає чисто інквізиційний процес без будь-яких елементів змагального; належним чином не визначає права учасників процесу, насамперед сторони захисту; дозволяє посадовим особам десятків різних державних органів, які не мають юридичної освіти хоча б на рівні бакалавра, складати протоколи про правопорушення і приймати юридично значущі рішення, що обмежують права людини; не забороняє затримання та фактичного тримання особи під вартою без санкції суду; не згадує про такі відомі кримінальному праву обставини, що виключають відповідальність, як виконання наказу, фізичний або психічний примус, ризик, згода потерпілого тощо; не передбачає можливості звільнення від кримінальної відповідальності, заміни покарання більш м'яким і звільнення від покарання; ігнорує існування ювенальної юстиції тощо [10].

Що стосується «криміналізації», то необхідно чітко розрізнати поняття «криміналізація суспільства» і «криміналізація суспільно небезпечних діянь». Криміналізація суспільства – складний соціальний процес, що характеризується розповсюдженням девіантної поведінки в цілому і ростом злочинності зокрема, поширенням впливу злочинного світу на всі сфери суспільного буття, деформацією

суспільної свідомості (правовий нігілізм, «романтизація» криміналітету, позитивне сприйняття його «цінностей» тощо) і детермінується певними соціально-економічними явищами, які є предметом науки кримінології. Тоді як кримінально-правова категорія «криміналізація суспільно небезпечних діянь» означає їх законодавче визнання кримінальними правопорушеннями, зокрема і шляхом трансформації правопорушень адміністративних у кримінальні проступки.

Не можна погодитися з тими авторами, які вважають за необхідне віднести розгляд справ про адміністративні правопорушення до виключної юрисдикції суду. Відповідно на їх аргументи є позиція ЄСПЛ, який у справі «Озтюрк проти Німеччини» визнав, що введення законодавства про «адміністративні правопорушення» було значною віхою в історії реформи німецького кримінального права. Суд підтвердив, що з його рішення щодо застосовності до справи про «адміністративне правопорушення» ст. 6 Конвенції не слідує, що сам принцип прийнятої в Німеччині системи юридичної відповідальності піддається сумніву. Беручи до уваги велику кількість незначних правопорушень, зокрема в галузі дорожнього транспорту, держава-учасниця має достатні підстави для звільнення судів від задач щодо їх розгляду. Зміна підвідомчості розгляду і переслідування таких правопорушень на користь адміністративної влади, на думку Суду, не є несумісною з Конвенцією, за умови, що зацікавлена особа матиме можливість оскаржити будь-яке рішення, ухвалене щодо неї адміністративним органом, якщо гарантії ст. 6 ЄСПЛ не були ним дотримані.

З огляду на викладене заслуговують на однозначну підтримку положення затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. Концепції реформування кримінальної юстиції України, згідно з якими певні діяння, що передбачені Кримінальним кодексом України, не мають такого ступеня суспільної небезпеки, щоб внаслідок їх учинення суттєво обмежувати права і свободи людини і громадянина. Водночас законодавство України містить норми про адміністративні правопорушення, що мають судову юрисдикцію та за які передбачено стягнення кримінально-правового змісту (короткостроковий арешт, конфіскація майна, позбавлення спеціального права тощо). Особи, які притягуються до відповідальності за такі правопорушення, не отримують належних процесуальних гарантій, зокрема щодо права на правову допомогу, права на оскарження судових рішень тощо, передбачених Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод. Отже, в сучасних умовах реформування соціально-політичної системи України питання юридичної відповідальності за діяння, що не становлять значної суспільної небезпеки, потребують іншого підходу. Такий підхід полягає в необхідності трансформування певної частини злочинів у кримінальні (підсудні) проступки, до яких мають бути віднесені окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки, а також передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого

майна тощо). Із цією метою Президентом України створено робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків (розпорядження № 98/2012-рп від 30.05.2012 р.). У листопаді 2012 р. набув чинності Кримінальний процесуальний кодекс України, яким визначено, що складовими законодавства про кримінальну відповідальність є Кримінальний кодекс України та закон України про кримінальні проступки (ст. 3), передбачено положення, що стосуються кримінального провадження щодо кримінальних проступків, які вводяться в дію одночасно з набуттям чинності законом України про кримінальні проступки (п. 1 розділу 10). Ці заходи дозволять здійснити наступне: продовжити перманентну гуманізацію кримінального законодавства; значно спростити процедуру притягнення до відповідальності за скоєння кримінального проступку; забезпечити одержання особами, обвинуваченими у вчиненні кримінальних проступків, процедурних прав і гарантій кримінального процесу, яких вони позбавлені у процесі розслідування й розгляду адміністративних, а фактично – кримінальних правопорушень; різко зменшити кількість випадків використання адміністративних процедур під час розслідування кримінальних справ, таких як затримання особи, особистий огляд та огляд речей, вилучення речей і документів тощо без належного судового контролю [10].

Висновки. Таким чином, найбільш оптимальним варіантом вирішення проблем, пов'язаних із судовим розглядом справ про адміністративні правопорушення, є ліквідація адміністративно-деліктного судочинства як виду правосуддя. Адміністративні правопорушення, справи про які на цей час підвідомчі суддям місцевих загальних судів, мають перейти до сфери кримінальної юстиції там, де це обумовлено ступенем суспільної небезпеки складів відповідних діянь, решта – гуманізована і віднесена до юрисдикції відповідних органів державного управління, адміністративно-деліктна діяльність яких буде залишатися під контролем адміністративних судів.

Література:

1. Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство: теоретико-практическое исследование влияния Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод на российское гражданское судопроизводство : автореф. дис. докт. юрид. наук / С.Ф. Афанасьев ; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2010. – 66 с.
2. Энтин М. Справедливое судебное разбирательство по праву Совета Европы и Европейского Союза / М. Энтин // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 3 (44). – С. 85–97.

3. Матеріали веб-сайту «Перший Омбудсман України Ніна Карпачова» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.firstombudsman.org.ua/ua/images/stories/fo/ratione%20materiae_6.pdf.
4. Супрун Г.Б. Суд (суддя) як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. канд. юрид. наук / Г.Б. Супрун ; Акад. праці і соц. відносин федерації профспілок України. – К., 2011. – С. 17.
5. Завальний М.В. Адміністративно-деліктне провадження, що здійснюється органами внутрішніх справ : дис. канд. юрид. наук / М.В. Завальний ; Харків. нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2008. – 205 с.; Собовий О.М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні : автореф. дис. канд. юрид. наук / О.М. Собовий ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 24 с.; Скавроник В.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду : дис. канд. юрид. наук / В.М. Скавроник ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 164 с.
6. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : автореф. дис. докт. юрид. наук / Д.М. Лук'янець ; Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – 39 с.
7. Татарян В.Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств : автореф. дис. докт. юрид. наук / В.Г. Татарян ; ВНИИ МВД РФ. – М., 2005. – 60 с.
8. Стахурський М.Ф. Правові аспекти вдосконалення адміністративного процесу в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук / М.Ф. Стахурський ; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – 18 с.
9. Ширіна С.А. Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних із безпекою дорожнього руху : автореф. дис. канд. юрид. наук / С.А. Ширіна ; Запорізьк. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.
10. Хавронюк М. Реформа уголовных правонарушений: обоснование и проблемы // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Khavronyuk_reform_of_crimes.pdf.

Мирошниченко Ю. М. Проблемы административно-деликтного судопроизводства и пути их решения

Аннотация. На основе анализа норм европейского права делается вывод о необходимости ликвидации в Украине административно-деликтного судопроизводства как вида правосудия.

Ключевые слова: европейское право, справедливый суд, административно-деликтное судопроизводство.

Miroshnichenko Yu. Problems of administrative and tortuous legal proceedings and ways of their solving

Summary. The conclusion about the necessity of the administrative and tortuous legal proceedings elimination as a form of justice in Ukraine based on the analysis European law is substantiated.

Key words: european law, a fair trial, administrative and tortuous legal proceedings.