

КОГУТ Ольга Володимирівна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
Хмельницького національного університету,
м. Хмельницький, Україна

ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Адміністративна відповідальність відноситься до досить затребуваних соціальною практикою правових інститутів, а її реалізація пов'язана із застосуванням широкого спектра примусових заходів, спрямованих на обмеження прав і свобод людини. Серед них чільне місце займає такий надзвичайний захід запобігання адміністративним правопорушенням, як адміністративне затримання, зміст якого був навіть предметом розгляду Конституційним Судом України (КСУ) [1]. У мотивувальній частині рішення КСУ зазначено, що конституційна вимога (ч. 3 ст. 29) щодо максимально можливого часу обмеження свободи особи без вмотивованого рішення суду в кримінальному процесі, повинна враховуватися при визначенні максимально можливого часу такого обмеження в адміністративному процесі. Тобто адміністративне затримання особи без вмотивованого рішення суду не може перевищувати сімдесяти двох годин. На виконання рішення КСУ ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення 13 квітня 2012 року [2] була викладена у новій редакції і тепер не містить положень щодо затримання у певних випадках до 10 діб чи до розгляду справи, а також щодо початку адміністративного затримання (з моменту доставлення чи витвердження). Але КСУ у своєму рішенні зазначає про те, що невизначеність у вирішенні питання, пов'язаного з часом доставлення порушника, може призвести до певних зловживань з боку відповідних органів в частині, що стосується встановлення можливого строку обмеження права особи на свободу, який з урахуванням часу доставлення може тривати більше, ніж це визначено в законі. Тому, на нашу думку, доцільно було б чітко визначити початок перебігу строку адміністративного затримання, а не просто вилучити відповідні положення. І це повинен бути момент фактичного затримання особи (як передбачено у ч. 2 ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» [3]).

У контексті досліджуваного питання актуальності набуває і європейська практика. Так, 17 липня 1997 року у Верховній Раді України було ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [4], після чого у будь-якої особи з'явилася можливість (а у суб'єктів владних повноважень навіть обов'язок) порівнювати відповідність чинного законодавства та своєї діяльності не лише до вимог Конституції України, а й стандартів захисту прав особи, гарантованих цією Конвенцією. А 23 лютого 2006 року було прийнято

Закон України «Про виконання Рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» [5], у ст. 17 якого встановлюється, що «суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду (Європейського Суду з прав людини) як джерело права». Але слід зазначити, що ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [6] поширює свою дію лише на порядок судового розгляду справ про цивільні права і обов'язки та справ про кримінальне обвинувачення, що зумовлює необхідність визначення змісту поняття «справа про кримінальне обвинувачення» та його відмінностей від справ про адміністративні порушення. Європейський Суд визначає суть правопорушення виходячи з таких критеріїв ідентифікації тієї чи іншої справи, як справи про кримінальне обвинувачення: 1) віднесення правопорушення до кримінального права у правовій системі держави; 2) правова природа порушення; 3) характер і ступінь суворості покарання, яке може понести правопорушник. Тому підтримуємо думку науковців про те, що «справами про кримінальне обвинувачення» у розумінні Конвенції можна вважати не лише власне кримінальні справи, а й справи: 1) про корупційні діяння, санкцією за які може бути відмова у призначенні на посаду або позбавлення права балотуватись у депутати або на виборні посади в державні органи; 2) про адміністративні правопорушення, санкцією за вчинення яких є арешт правопорушника, оплатне вилучення майна, конфіскація майна чи позбавлення спеціального права, наданого цій особі [7, с. 240]. З метою поширення на осіб, які притягуються до відповідальності за зазначені правопорушення процесуальних гарантій, передбачених статтею 6 Конвенції, необхідно їх вивести із сфери адміністративно-деліктного права. Зазначимо, що новий Кримінальний процесуальний кодекс України [8] у п. 7 ч. 1 ст. 3 проголошує, що законодавчими актами України, які встановлюють кримінальну відповідальність є Кримінальний кодекс України та закон України про кримінальні проступки. А 22 листопада 2018 року було прийнято законопроект № 2543-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [9], згідно з яким *кримінальні проступки повинні стати поряд зі злочинами різновидами кримінальних правопорушень, які каратимуться на підставі кримінального закону*. Кримінальним проступком визначається передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Цим законом встановлюються зміни до деяких статей Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема хочемо відмітити, що законодавець нарешті спробував виключити з ч.3 ст.21 слова та цифри «частинами першою і другою статті 130» (адже до цього часу існує закріплена у ст.21 можливість звільнення від адміністративної відповідальності за керування у стані сп'яніння з передачею матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу!)

Але, по-перше, хоча прийнятий закон було направлено на підпис Президенту України ще 7 грудня 2018 року, станом на 14 квітня 2019 року він і не підписаний, і не повернутий до Верховної Ради України для повторного розгляду (що суперечить ч. 2 ст. 94 Конституції України). По-друге, у кримінальну площину переведено лише положення ст. 130 щодо керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції водіїв. Надання такому правопорушенню статусу кримінального проступку дозволить поширити на процедуру його розгляду гарантії Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. А як щодо інших «важких» адміністративних правопорушень? Вважаємо, що слід було б робити більш системні зміни.

Щодо процедури накладення адміністративних стягнень, то вона повинна відповідати принципам, які містяться у Рекомендації № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій [10]: 1) законність; 2) застосування адміністративної санкції лише за дію, яка визнається протиправною на підставі закону; 3) неможливість бути двічі притягнутим до відповідальності за одне діяння; 4) розумність строків застосування адміністративних санкцій; 5) обов'язок закінчення будь-якої процедури щодо застосування адміністративних санкцій прийняттям остаточного рішення; 6) необхідність додержання загального права на захист особи (знати про можливість застосування адміністративної санкції та про характер доказів проти неї, мати достатньо часу для підготовки свого захисту, мати можливість висловити свою думку, отримати обґрунтоване рішення); 7) тягар доказування лежить на адміністративному органі; 8) рішення про накладення адміністративних санкцій має переглядатися судом.

Зазначені вище гарантії повинні бути критеріями для об'єктивної оцінки відповідності процедур накладення адміністративних стягнень в Україні вимогам європейських стандартів, а саме – адміністративно-деліктне законодавство потребує радикального оновлення.

Список використаних джерел:

1. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання): рішення КСУ від 11.10.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11>

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13.04.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17>

3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

4. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>

5. Про виконання Рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

7. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. Київ: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.

8. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

9. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень № 2543-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928

10. Рекомендація № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року. URL: http://www.pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf