

АНОТАЦІЯ

Діденко Є.В. Реалізація права на справедливий суд при розгляді справ про адміністративні правопорушення. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

Проведено системне дослідження реалізації права на справедливий суд при розгляді справ про адміністративні правопорушення, виокремлено проблеми нормативної бази і правозастосування, запропоновані способи вдосконалення законодавства і вирішення проблемних питань судової практики.

Досліджено розвиток філософського розуміння справедливості і його поступове втілення у правові документи. Акцентовано увагу на сучасних концепціях справедливості і продемонстровано їх втілення у національну правову систему, зокрема, адміністративно-деліктне законодавство. На підставі дослідження генезису нормативного закріплення права на справедливий суд зроблено висновок про його зв'язок з філософськими уявленнями і концепціями про справедливість. Окремо приділено увагу нормативному розвитку стандартів права на справедливий суд у незалежній Україні.

Досліджено сутність права на справедливий суд крізь матеріальне і процесуальне право, і встановлено, що саме рішення Європейського суду і його розширене тлумачення Конвенції надають процесуальне значення праву на справедливий суд.

Проаналізовано сутність права на справедливий суд у адміністративно-деліктному провадженні в об'єктивному і суб'єктивному значенні. Запропоновано визначення права на справедливий суд у провадженні в справах про адміністративні правопорушення в об'єктивному значенні, як

сукупність загальнообов'язкових норм адміністративно-деліктного законодавства, які встановлюють процесуальні гарантії для особи, яка притягається до відповідальності, визначають порядок процедури в цілому і регулюють дотримання встановлених положень, що складає право на справедливий суд під час адміністративної процедури. В суб'єктивному значенні запропоновано визначення права на справедливий суд, як комплексного права, яке надає реальну і ефективну можливість учасникам справи в достатній мірі скористатись своїми процесуальними гарантіями, а також очікувати дотримання органом (посадовою особою), який розглядає справу, встановленої законом процедури.

Зроблено висновок, що право на справедливий суд і принцип справедливості судочинства не є відокремленими поняттями, і співвідносяться як форма і зміст, де принцип судочинства виступає зовнішньою формою вираження даного поняття, а його зміст становить конкретне право особи на справедливий суд. Обґрунтовано доцільність наукового вивчення саме категорії «право на справедливий суд» (як в об'єктивному так і в суб'єктивному значенні).

На підставі існуючого наукового базису досліджено сукупність і класифікацію процесуальних гарантій, як складових елементів права на справедливий суд. Зроблено висновок про доцільність включення до сутності права на справедливий суд державних процедур, які покликані забезпечити формування і функціонування судової влади з дотриманням принципів незалежності, неупередженості і на законних підставах.

Через концепцію позитивних і негативних зобов'язань держави, досліджено і продемонстровано на прикладі практики ЄСПЛ, що право на справедливий суд включає як позитивні, так і негативні обов'язки держави, що обумовлено структурною складністю такого права. Запропоновано розділити позитивні зобов'язання у даній сфері на: інституційні (створення і забезпечення судових органів), юридичні (прийняття якісного законодавства) і процедурні (дотримання процесуальних гарантій). Через позитивний

обов'язок по захисту прав осіб простежується зв'язок права на справедливий суд з іншими конвенційними правами. Акцентовано увагу на необхідності ретельного підходу національних судів до прийняття рішень, які можуть становити порушення Конвенції, що обґрунтовано конкретними випадками, коли саме національні суди виступали суб'єктами втручання у права людини.

На підставі іноземного досвіду нормативного регулювання права на справедливий суд, запропоновано вважати найбільш доцільним запозичення наступного іноземного досвіду Франції, Польщі та Чехії в національне законодавство, визначені напрямки імплементації.

На підставі аналізу національного законодавства у сукупності з практикою ЄСПЛ і Комітету ООН з прав людини підтверджено, що адміністративні правопорушення, які передбачені національним законодавством України, підпадають під автономне поняття «кримінальне обвинувачення» для цілей статті 6 Конвенції та мають «кримінальний характер» в розумінні статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, і тому на них розповсюджуються гарантії права на справедливий суд і механізм захисту прав людини органами ООН.

На підставі аналізу чинного законодавства і практики Європейського суду з прав людини, визначено, що стандарти права на справедливий суд розповсюджуються на випадки застосування судом заходів впливу щодо неповнолітніх, а також на випадки закриття справи у зв'язку із закінченням строків накладення стягнення, що залежить від факту прямого чи опосередкованого встановлення вини особи у рішенні про закриття справи. На підставі аналізу низки рішень національних судів, встановлено відсутність єдиної практики у питанні необхідності встановлювати вину особи у разі закриття справи через закінчення строків накладення стягнення, визначено випадки нерелевантного застосування національними судами положень права на справедливий суд, і з метою усунення протиріч запропоновано внести зміни до КУпАП.

На підставі аналізу практики ЄСПЛ і національного законодавства з'ясовано, що з точки зору дотримання міжнародних зобов'язань, поведінка квазісудових органів державної влади під час розгляду справ про адміністративні правопорушення не має вирішального значення, оскільки особа, яка притягається до відповідальності, має право на оскарження прийнятого адміністративним органом (посадовою особою) рішення, як з питань фактів, так і права, до суду, який відповідає вимогам статті 6 Конвенції.

На підставі системного аналізу національного законодавства і практики ЄСПЛ встановлено, право на справедливий суд у конвенційному розумінні не розповсюджується на статус потерпілого. Виявлені випадки нерелевантного посилення національних судів на право потерпілого на справедливий суд в деліктному провадженні, на підставі чого зроблено висновок про існування проблеми у розумінні цього аспекту права на справедливий суд національними судами.

На підставі системного аналізу практики ЄСПЛ, національного законодавства і наукових позицій, зроблено висновок про дію гарантій права на справедливий суд під час адміністративного розслідування, у разі застосування до особи заходів забезпечення провадження, які можуть істотно вплинути на особу і на подальший розгляд справи, та з урахуванням характеру відповідного обмежувального заходу. Мінімальними гарантіями, які мають застосовуватись у разі процесуального примусу над особою під час адміністративного розслідування правопорушення запропоновано вважати такі: 1) право на участь захисника, зокрема, у випадках адміністративного затримання, проведення огляду, доставлення особи, 2) право не свідчити проти себе у всіх випадках. Крім того, процесуальною гарантією права на справедливий суд, яка застосовується до особи незалежно від будь-якого впливу, є 3) презумпція невинуватості. Також, слід виділити процесуальні гарантії, які пов'язані з пред'явленням особі обвинувачення: 4) право на

перекладача, якщо особа не розуміє мови провадження, 5) право бути повідомленим про причини і характер обвинувачення.

Досліджено сутність гарантій права на справедливий суд на стадії адміністративного розслідування і виокремлено наступні проблеми нормативного регулювання і правозастосування: 1) відсутність прямого закріплення презумпції невинуватості; 2) відсутність закріплення права особи на правову допомогу на стадії адміністративного розслідування, а саме у випадках адміністративного затримання, доставлення порушника, особистого огляду і огляд речей 3) відсутність механізму призначення і залучення перекладача при складенні протоколу, що створює умови для порушення права на справедливий суд; 4) відсутність чіткого положення про необхідність роз'яснення особі права на відмову від давання показань, а положення підзаконних нормативних актів не забезпечують дотримання вказаного права; 5) модель притягнення до відповідальності осіб за порушення правил дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, підлягає доопрацюванню; 6) неоднозначність висвітлення випадків фіксації відмови особи від ознайомлення із протоколом; 7) неоднозначність у питанні необхідності направлення копії протоколу особі, яка притягається до відповідальності, у разі невручення його копії при складенні протоколу. З метою вирішення виявлених недоліків, запропоновано внесення змін до КУпАП.

Реалізацію права на справедливий суд на етапі підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення досліджено у відповідності з повноваженнями органу на такій стадії, і розподілено таким чином: питання компетентності; перевірка правильності складення протоколу; сповіщення осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; витребування необхідних додаткових матеріалів, вирішення клопотань учасників справи.

На підставі аналізу практики ЄСПЛ і наукових позицій продемонстровано зв'язок дотримання юрисдикції органу з правом на

справедливий суд. Встановлено, що правильне вирішення органом питання про свою компетентність на стадії підготовки справи покликано не тільки забезпечити законність провадження, а й направлено на дотримання державою своїх міжнародних зобов'язань в частині реалізації права на справедливий суд, а саме розгляду справи «судом, встановленим законом». За допомогою аналізу низки рішень національних судів встановлено відсутність однакової судової практики у питаннях вирішення наслідків надходження справи з порушенням підсудності. Недоліком законодавчого регулювання визначено відсутність наслідків, які мають настати у разі надходження справи про адміністративне правопорушення з порушенням правил юрисдикції. З метою врегулювання цього питання, запропоновано повністю виключити альтернативну підвідомчість, залишивши безальтернативне визначення місця розгляду справи. Також, запропоновано чітко закріпити на рівні КУпАП, яке рішення має прийняти суд (адміністративний орган) у разі надходження справи з порушенням юрисдикції.

За результатом аналізу положень Конвенції і практики національних судів доведено, що інститут повернення протоколу у справі про адміністративне правопорушення для належного оформлення виконує функцію перевірки дотримання права обвинуваченого бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього (п. 3 «а» ст. 6 Конвенції). На прикладах конкретних судових рішень досліджені різні підстави для повернення протоколів і запропоновано їх розподіл на три групи: дефекти форми, дефекти змісту і дефекти доказів. Проаналізовано дисциплінарну практику Вищої ради правосуддя щодо випадків зловживання судами при поверненні протоколів для належного оформлення. У зв'язку з цим, запропоновано вважати обґрунтованим нормативне закріплення за судом права повернення протоколу на стадії підготовки справи, якщо підстави для цього будуть направлені на виправлення формальних помилок або для

реального усунення порушень права на справедливий суд, які мали місце на стадії адміністративного розслідування.

З'ясовано, що на етапі підготовки справи забезпечення сповіщення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, про час і місце розгляду справи, виконує функцію дотримання таких елементів права на справедливий суд, як рівність сторін, а також право на публічний розгляд справи (п. 1 ст. 6 Конвенції). На підставі аналізу національного законодавства і наукових досліджень з'ясовано, що недоліком нормативної бази є недостатня регламентація порядку повідомлення осіб про розгляд справи, а існуючі положення не відповідають сучасним стандартам. У зв'язку з цим запропоновані зміни до КУпАП, а також висловлено позицію про доцільність виключення права особи на проведення усного засідання при розгляді справ про адміністративні правопорушення адміністративними органами, запровадивши виключно письмовий порядок розгляду справи. Визначено переваги такої позиції.

Встановлено відсутність ефективності у повноваженнях із розгляду клопотань і витребування додаткових матеріалів під час підготовки справи. З метою дотримання стандартів права на справедливий суд запропоновано виключити вказані компетентності, замінивши їх правом суду призначити перекладача на стадії підготовки справи. Вирішення клопотань учасників справи і витребування доказів запропоновано віднести до стадії розгляду справи, в рамках якої суд буде мати можливість поставити такі клопотання на обговорення перед всіма учасниками справи.

На підставі практики ЄСПЛ проаналізовано критерії незалежності суду і визначено, що національна судова влада на сучасному етапі інституційно цілком відповідає вимогам незалежності. На підставі практики ЄСПЛ та Комітету ООН з прав людини проаналізовані міжнародні критерії дотримання безсторонності суду і зроблено висновок про недостатню урегульованість вказаного інституту у національному адміністративному законодавстві. Серед основних недоліків нормативної бази, які впливають на

дотримання вимог безсторонності, визначено такі: 1) відсутність положень про відводи (самовідводи) під час розгляду справ про адміністративні правопорушення; 2) відсутність регламентації автоматизованого розподілу справ у суді при розгляді адміністративних деліктів. Запропоновано вдосконалення нормативної бази. Приділено окрему увагу проблемним питанням дотримання безсторонності при притягненні до відповідальності за прояв неповаги до суду, визначені недоліки нормативного регулювання у цій сфері.

На підставі аналізу рішень ЄСПЛ з'ясовано, що серйозною проблемою національного законодавства, яка стосується дотримання одночасно рівності, змагальності, презумпції невинуватості і безсторонності суду, є відсутність сторони обвинувачення при розгляді переважної більшості справ про адміністративні правопорушення. Підтримано існуючу позицію про внесення змін до КУпАП в частині покладення обов'язку доведення вини на представника органу, який здійснював фіксацію правопорушення, збір доказів і формування матеріалів справи. З'ясовано, що нормативне положення про визнання доказом протоколу про адміністративне правопорушення не відповідає сучасним умовам і має дискримінаційний характер, оскільки визначально ставить особу у становище винного, змушуючи його доводити свою невинуватість. У зв'язку з цим, запропоновано внесення змін до КУпАП.

Досліджено критерії дотримання розумних строків розгляду справи в аспекті дотримання права на справедливий суд. На прикладі рішень ЄСПЛ доведено, що передбачені національним законом занадто короткі строки розгляду справ про адміністративні правопорушення порушують такі стандарти права на справедливий суд, як право на достатній час і можливість підготовки захисту (п. 3 «b» ст. 6 Конвенції). З метою вирішення такої проблеми запропоновано вдосконалення нормативної бази.

На підставі аналізу положень національного законодавства і вимог міжнародних стандартів права на справедливий суд з'ясовано, що право на

безоплатну допомогу захисника, якщо особа не має достатньо коштів і якщо цього вимагають інтереси правосуддя, підлягає забезпеченню у справах про адміністративні правопорушення. Зроблено висновок про наявність таких недоліків існуючої нормативної бази в частині відповідності стандартам права на захист: 1) права захисника у адміністративно-деліктному провадженні є вужчими, ніж права особи, яка притягається до відповідальності, що негативно впливає на ефективність правової допомоги; 2) відсутність у суду повноважень на призначення особі захисника за рахунок держави. У зв'язку з цим, запропоновані зміни до КУпАП. На прикладі останньої судової практики продемонстровано складність із забезпеченням права на правову допомогу під час розгляду справи на місці порушення, і наголошено на можливості виправлення такої ситуації через запровадження виключно письмової форми розгляду справи адміністративними органами.

З'ясовано, що забезпечення права на безоплатну участь перекладача при розгляді справ про адміністративні правопорушення є складовою міжнародних зобов'язань України відповідно до п. 3 «е» ст. 6 Конвенції. Визначено, що недоліком нормативної бази є відсутність порядку залучення перекладачів до участі у справах, що потребує злагоджених дій від органів законодавчої і виконавчої влади.

На підставі аналізу практики ЄСПЛ з'ясовано, що однією з основних вимог, які висуваються стандартами права на справедливий суд на етапі прийняття постанови, є вмотивованість (обґрунтованість) судового рішення. На прикладі рішень ЄСПЛ продемонстровано недоліки мотивування постанов у справах про адміністративні правопорушення національними судами. Зроблено висновок, що недоліком національного законодавства є відсутність вимог до обґрунтованості постанови у справі про адміністративні правопорушення, і підтримано існуючу пропозицію науковців про закріплення такої вимоги у КУпАП.

На підставі проаналізованої судової практики продемонстровані випадки перекваліфікації національними судами адміністративних правопорушень при винесенні постанов. З урахуванням позицій ЄСПЛ з'ясовано, що зміна правової кваліфікації правопорушення зачіпає гарантії права на справедливий суд, передбачені підпунктами «а» і «b» пункту 3 ст. 6 Конвенції, і вважається допустимою, якщо обвинуваченому забезпечується право знати про нове обвинувачення і підготуватись до захисту від нього, в тому числі шляхом оскарження прийнятого судом рішення зі зміненою кваліфікацією. З метою упорядкування судової практики, запропоновано врегулювати право суду при винесенні постанови змінювати правову кваліфікацію правопорушення, але тільки в межах однієї статті КУпАП (з однієї частини на іншу), і якщо це не погіршує становища особи, яка притягається до відповідальності.

З'ясовано, що право на публічне оголошення судового рішення є частиною права на справедливий суд. Зроблено висновок, що існуюче нормативне регулювання публічного оголошення постанови у справі про адміністративний проступок повністю задовольняє вимогам справедливого судочинства. Запропоновано, з метою оптимізації процедури розгляду справи, обмежити оголошення постанови у справі про адміністративні правопорушення резолютивною частиною, з подальшим вручення або направленням повного тексту учасникам справи.

Положення дисертаційного дослідження можуть бути також використані в правозастосуванні, шляхом використання державними органами і судами напрацьованих позицій щодо вирішення окремих проблемних питань, які впливають на дотримання права на справедливий суд при розгляді справ про адміністративні правопорушення, формування судової практики. У навчальному процесі результати роботи можуть бути втілені, шляхом використання положень дослідження при проведенні семінарських і практичних занять з питань забезпечення права на справедливий суд у адміністративно-деліктному провадженні. У науково-дослідній сфері

результати можна використати шляхом подальшого дослідження реалізації стандартів права на справедливий суд у різних галузях права, а також при розгляді справ про адміністративні правопорушення, зокрема на стадії оскарження постанови у справі, і напрацювання пропозицій по реформуванню адміністративно-деліктного законодавства.

Ключові слова: адміністративний орган, адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, адміністративне розслідування, гарантії, Європейський суд з прав людини, обов'язки держави, право на справедливий суд, підготовка справи до розгляду, розгляд справи, стадії провадження.