

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ ОСІБ, ЯКИХ ПРИТЯГНУТО ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України визначено можливі шляхи вдосконалення відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності. Зазначено, що зміст відновного правосуддя зводиться до примирення потерпілого з обвинуваченим, припинення самого конфлікту шляхом взаємного вибачення, каяття у вчиненому, усвідомлення юридичної відповідальності за вчинене протиправне діяння та обов'язку відшкодування нанесеної потерпілому фізичної, моральної та матеріальної шкоди.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, вдосконалення, права, адміністративна відповідальність.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены возможные пути совершенствования восстановления нарушенных прав лиц, привлеченных к административной ответственности. Отмечено, что содержание восстановительного правосудия сводится к примирению потерпевшего с обвиняемым, прекращению самого конфликта путем взаимного прощения, раскаяния в содеянном, осознания юридической ответственности за совершенное противоправное деяние и обязанности возмещения нанесенного потерпевшему физического, морального и материального ущерба.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, совершенствование, права, административная ответственность.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, possible ways of improving the restoration of violated rights of persons who are brought to administrative responsibility are determined. It is noted that the content of restorative justice is reduced to the reconciliation of the victim with the accused, the termination of the conflict itself by mutual apologies, repentance in the committed, awareness of legal responsibility for the committed unlawful act and the obligation to compensate the injured person for physical, moral and material damage.

Key words: *normative-legal act, improvement, rights, administrative responsibility.*

Вступ. Інститут відновлення порушених прав є на сьогодні малодослідженим, особливо у рамках адміністративного права. Більш прийнятним це питання є для цивільного права, де мова йде про відновлення порушених майнових прав, відновлення прав на втрачені цінні папери на пред'явника і векселі та ряд інших. Якщо ж ми говоримо про порушення прав у контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення, то акцентується увага у більшій мірі на процедурі оскарження рішень та дій органів виконавчої влади, що не є одним і тим самим із процедурою відновлення. Адже оскарженню передують порушення прав особи неправомірними діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, проте саме порушене (втрачене) право не відновлюється. У більшості випадків особи, які оскаржують у судовому порядку дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, ставлять питання лише про визнання незаконними та скасування певних рішень, визнання незаконними дій чи бездіяльності або зобов'язання вчинити певні вчинки. У той же час, лише в одиничних випадках суб'єкти оскарження ставлять вимогу щодо відшкодування шкоди, спричиненої такими неправомірними рішеннями.

Постановка проблеми. Метою статті є визначення шляхів вдосконалення відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності.

Дослідженню окремих питань відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності присвячували увагу: Ю.М. Андреев, А.П. Сергеев, Р.О. Стефанчук, Г.П. Тимченко, О.А. Кузнецова, О.В. Дзера, І.О. Дзера, І.А. Бірюков, Ю.О. Заїка, З.В. Ромовська, Є.О. Харитонов, О.О. Підпригора та багато інших. Однак, єдиного комплексного дослідження, присвяченого визначенню шляхів вдосконалення відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, так проведено і не було.

Результати дослідження. У країнах Європейського Союзу та інших державах, де на високому рівні реально знаходяться права людини, за кожне підтвержене порушення прав настає: реституція – відновлення становища, яке існувало до порушення, компенсація шкоди – майнової та моральної, реабілітація особи, чий права порушено – медичні, соціальні послуги. Останнє може полягати у скеруванні людини до санаторію, проходження курсу роботи з психологом тощо, сатисфакція (задоволення державою-правопорушницею правомірних нематеріальних вимог особи, чий права порушено, принесення публічного вибачення, притягнення порушника до відповідальності) [1].

З цього варто констатувати той факт, що насправді, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення у ситуації відновлення її порушених прав залишається незахищеною, хоча такою, що притягувалась до адміністративної відповідальності вона залишається лише впродовж року (за умови не вчинення нового адміністративного проступку впродовж зазначеного терміну). Після того як пройшов рік з дня закінчення виконання стягнення і особа не вчинила нового адміністративного правопорушення, вона вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Але за цих обставин втрачені права автоматично не відновлюються. Тому питання відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності набуває на сьогодні все більшої актуальності та зацікавленості як з боку наукової спільноти, так і самих правоохоронців, адже для кожного суб'єкта має бути вироблений та закріплений чіткий алгоритм дій у разі виникнення таких ситуацій. Крім того, у теорії адміністративного права є таке поняття як зворотна дія закону. Мається на увазі та ситуація, коли, наприклад, приймаються положення, які пом'якшують відповідальність особи, або взагалі звільняють її від відповідальності. У такому випадку закон має зворотню дію у часі. Тому може виникнути питання, як же будуть відновлені права особи, щодо якої було застосовано, наприклад, адміністративне стягнення у вигляді конфіскації майна, яке потім було знищено, або оплатного вилучення майна, яке було реалізоване тощо.

Міжнародна практика показує нам, що надання захисту та допомоги є третім стовпом відповідальності поліції (поряд із підтриманням громадського порядку, запобіганням та розслідуванням справ), але дуже часто це ігнорується або розглядається як другорядний обов'язок. Однак всі три категорії обов'язків дуже тісно пов'язані між собою, та у довгостроковому плані не можна виконати одного обов'язку без реалізації інших. Навіть більше, надання захисту та допомоги особам, які цього потребують, становить найважливішу частину обов'язків держави відповідно до міжнародного права прав людини стосовно тих, хто цього потребує найбільше, зокрема, обов'язок захищати і забезпечувати здійснення прав людини, незалежно від її соціального статусу зокрема [2, с. 227].

Певна річ, що найбільш значними повноваженнями у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення, є повноваження співробітників правоохоронних органів здійснювати адміністративний арешт та адміністративне затримання, особистий обшук та обшук речей, вилучення речей та документів, а також застосовувати силу та вогнепальну зброю у випадках, визначених чинним законодавством. Передбачається, що всі ці повноваження будуть здійснюватися при належній повазі права (законності) та додаткових принципів, які повинні регулювати всю діяльність органів державної влади, тобто необхідності, пропорційності та підзвітності. Коли ж ці правові рамки навмисно порушуються при здійсненні державних повноважень (наприклад, у результаті неправомірної поведінки уповноважених осіб до особи, щодо якої здійснюється провадження, або в особистих інтересах, або з метою отримати особисту вигоду), поведінка представника держави може кваліфікуватися як зловживання владою. Навіть, якщо така поведінка не становить злочину відповідно до кримінального законодавства, воно може мати серйозні негативні наслідки для особи, яка притягується до адміністративної відповідальності та для суспільства у цілому.

На міжнародному рівні цілий ряд положень договорів створюють обов'язки, які держави-учасниці повинні виконувати відповідно до норм міжнародного права. Ці обов'язки стосуються прав і становища жертв зловживання владою. Так, у Міжнародному пакті про громадські

та політичні права, наприклад, ці положення встановлюють: право кожної особи, чії права або свободи були порушені, на «забезпечення всякій особі, права і свободи якої, визнані в Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні» (ст. 2 (3) (а)); уповноважені особи повинні «забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту (ст. 2 (3) (b)); обов'язок забезпечувати застосування компетентними органами засобів правового захисту, коли вони надаються (ст. 2 (3) (c)); право кожного, хто був жертвою незаконного арешту чи тримання під вартою на компенсацію, якій надано позовної сили (ст. 9 (5)); право кожної особи, яка зазнала покарання у результаті судової, зокрема адміністративної помилки, на отримання компенсації згідно з законом (ст. 14 (6)) [3]. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (Резолюція 2200А [XXI], 16 грудня 1966 року) надає Комітету з прав людини, заснованому відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, повноваження отримувати і розглядати звернення від осіб, заявляють, що стали жертвами порушень будь-яких закріплених у Пакті прав (Преамбула).

Декларація основних принципів правосуддя передбачає більш всебічний захист прав жертв зловживання владою, концентруючи увагу на певних конкретних заходах, які повинні застосовуватися. Вона дає загальну рекомендацію державам забороняти зловживання владою на рівні національного законодавства і передбачати засоби захисту для жертв подібних зловживань, включаючи «реституцію і/або компенсацію і необхідну матеріальну, медичну, психологічну та соціальну допомогу та підтримку» (ст. 19) [4]. Але на вітчизняному законодавчому рівні інститут реституції застосовується у цивільному праві щодо недійсних угод, щодо поновлення порушених майнових прав, приведення їх до стану, що існував на момент вчинення дії, якою заподіяно шкоди, тобто повернення або відновлення матеріальних цінностей у натурі – тих же самих, або подібних, або речей такої самої вартості. Якщо їх неможливо повернути у натурі, то відшкодовується їх вартість у грошах [5]. Відтак положення реституції мають досить вузьку сферу застосування. Тому норми зазначеного міжнародного документа щодо осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, повністю ми фактично не можемо застосувати, а лише у частині компенсації.

Проведений аналіз показав нам, що інститут відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, на сьогодні не розроблений у нашій державі. Зокрема, це питання не обмежується виключно рамками адміністративного права, оскільки неабияке значення для відновлення порушених справ відведено адміністративному судочинству, яке перебуває у нерозривній єдності з правами, свободами та законними інтересами людини і громадянина та повноваженнями органів державної влади. Враховуючи викладене, пропонуємо зупинитися на таких аспектах: 1) підставах відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності; 2) органах, уповноважених на здійснення провадження по відновленню порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності; 3) відновному провадженні у справах про адміністративні правопорушення; 4) нормативному врегулюванні інституту відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності.

Що стосується першого питання – підстави відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, то у даному випадку варто зазначити, що підставами відновлення можуть бути такі: якщо невинуватість особи, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, було доведено у встановленому законом порядку (враховуючи інститут міжнародного захисту прав людини); скасування акту, яким встановлювалася адміністративна відповідальність; видання акту амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; у порядку відновного провадження у справах про адміністративні правопорушення (мова про яке піде нижче).

Органом, який уповноважений на здійснення провадження по відновленню порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, має бути тільки суд. Обумовлено це тим, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Відповідно суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6]. Якщо

передавати такі повноваження ще до якогось з органів державної влади, можуть виникнути підстави для подальшого розвитку корупційних та бюрократичних проявів, що тільки ускладнить становище особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Порядок звернення до адміністративного суду з метою відновлення порушених прав, а також процедура розгляду таких справ судами мають бути прописані у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Більш детально, а саме у рамках відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, хотілося б зупинитися на відновному провадженні. Філософ права Конрад Врунк зазначає, що у теорії відплата й відновлення можуть не бути протилежними полюсами, як ми це уявляємо [7]. На його думку, вони мають багато спільних рис. Найголовнішою метою обох підходів є відновлення і захист за принципом зворотності, але вони різняться у своїх баченнях того, що саме може найефективніше встановити рівновагу. Що мається на увазі – пропонується розглянутим процес, дуже схожий на mediaцію, коли особі пропонується на договірних засадах відшкодувати заподіяну правопорушенням шкоду, при цьому стягнення як таке не буде застосоване до порушника. У результаті справу буде закрито у порядку відновного провадження, проте строки давності вчиненого правопорушення мають бути дотримані. Тому, якщо особа впродовж року вчинить нове правопорушення, до неї має бути застосоване адміністративне стягнення, передбачене чинним адміністративним законодавством за повторність (тобто кваліфікуюча обставина) та буде виключене повторне відновне провадження.

З правової точки зору для обґрунтування запропонованого варіанту розгляду справи про адміністративне правопорушення, звернемося до наступних джерел: одним із завдань «Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до Європейських стандартів», затвердженої Указом Президента України 10 травня 2006 р. є створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів. А вже доступність до правосуддя не виключає можливості для особи вирішити свій спір у позасудовому порядку. Держава повинна сприяти розвитку таких недержавних інституцій, як третейські суди, посередники (медіатори) тощо, які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду [8]. Тобто передбачається запровадження позитивного досвіду демократичних держав щодо реституційного правосуддя, яке полягає не у покаранні особи, а у примиренні обвинуваченого і потерпілого за участю посередника (медіатора) і/або у відшкодуванні потерпілому завданої матеріальної та моральної шкоди. Способом вирішення цих проблем названа mediaція – діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно самими учасниками.

У цьому контексті слід зазначити, що відновне правосуддя широко застосовується як у США, так і серед Європейських країн, а саме: у Чехії, Польщі, Бельгії, Великій Британії, Австрії, Фінляндії та ін. Досвід цих країн підтверджує високу результативність mediaції з точки зору виконання угод про примирення між потерпілим і обвинуваченим та запобігання вчинення нових проступків [9, с. 111].

Зміст відновного правосуддя у контексті викладеного зводиться до примирення потерпілого з обвинуваченим, припинення самого конфлікту шляхом взаємного вибачення, каяття у вчиненому, усвідомлення юридичної відповідальності за вчинене протиправне діяння і обов'язку відшкодування нанесеної потерпілому фізичної, моральної та матеріальної шкоди.

Що стосується доцільності утворення інституту mediaції у рамках адміністративного провадження, то, на нашу думку, це не раціонально, враховуючи характер адміністративних правопорушень. Найбільш оптимальним варіантом вбачається у процесі розгляду справи з'ясувати, чи є в осіб бажання вирішити справу у порядку відновного провадження. Якщо такого бажання одна зі сторін не виявить, розгляд справи має здійснюватися у встановленому законом порядку та до особи буде застосоване адміністративне стягнення.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що потреба у нормативному врегулюванні інституту відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, є актуальною та такою, що потребує якнайшвидшого вирішення. Враховуючи викладене, пропонуємо внести наступні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення:

1. у розділі IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення» доповнити главу 18 «Основні положення» такими статтями:

а) 253-1 «Особливості відновного провадження» в якій зазначити, що відновним провадженням – є процедура розгляду справи у суді, у ході якої особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, та особа, якій правопорушенням завдано шкоду, доходять взаємної згоди про її відшкодування або компенсацію. Як особливість пропонуємо виділити ту обставину,

що адміністративне стягнення до особи у порядку відновного провадження не накладається, а справа закривається за вказаною підставою («у порядку відновного провадження»);

б) 253-2 «Умови застосування відновного провадження» – у цій статті варто буде відобразити увесь перелік адміністративних правопорушень, по яких можна буде здійснювати відновне провадження. Переважно це будуть правопорушення із матеріальним складом, оскільки вони передбачають наявність шкоди. Правопорушення із формальним складом варто виключити із переліку тих, які можуть розглядатися за вказаною процедурою, адже шкода у такому випадку, у переважній своїй більшості, завдається суспільству та державі, а не конкретній особі;

в) 253-3 «Порядок здійснення відновного провадження». Стаття має бути спрямована на висвітлення процедури реалізації відновного провадження: як має діяти суд; яке рішення може прийняти; хто є учасниками провадження тощо;

г) у розділі IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення» доповнити главу 21 «Особи, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення» статтею 268-1 «Відновлення порушених прав осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності», в якій зазначити: а) підстави відновлення порушених прав (які ми перерахували вище); б) органи, які уповноважені здійснювати розгляд справи про відновлення порушених прав та в) порядок розгляду такої справи.

Список використаних джерел:

1. Бондаренко В. Якщо влада завдала шкоди: чи вимагати відшкодування? / В. Бондаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.volynnews.com/news/authority/yakshchovlada-zavdala-shkody-chy-vymahaty-vidshkoduvannia/>

2. Служить и защищать. Права человека и гуманитарное право для сил безопасности и правопорядка. Справочное издание. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.icrc.org/tu/download/file/.../0698_005_to_serve_and_to_protect_2015.pdf

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16 груд. 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

4. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью : Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_114

5. Морозов Є. ВСУ: Реституція та/або віндикація при визнанні правочинів недійсними / Є. Морозов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/emorozov/article/22689.aspx>

6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2016. – № 31. – Ст. 545.

7. Говард Зер. Зміна об'єктива: новий погляд на злочин та правосуддя / Зер Говард ; пер. з англ. М. Яковлева. – Київ, 2004. – 224 с.

8. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 трав. 2006 року № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/361/2006/print1455222654843981>

9. Семерак О.С. Відновне правосуддя в Україні в контексті нового кримінального процесуального кодексу України / О.С. Семерак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія ПРАВО. Випуск 28. Том 3. – С. 110–114.