

*Пастух Ігор Дмитрович
доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ*

Питання реалізації принципу рівності перед законом у законодавстві України про адміністративні правопорушення

The issue of implementation of the principles of equality before the law in the legislation of Ukraine on administrative offenses

Серед загальних принципів, які виділяють у теорії права та які знаходять свою реалізацію у регулюванні правових відносин, зокрема й у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності, важливе місце посідають основоположні принципи права, до яких належить і принцип рівності перед законом. Так, у рішенні від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012 Конституційний Суд України (далі – КСУ) зазначив, що рівність і недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства¹. Їх належне застосування виступає засобом забезпечення права кожного на справедливий суд.

Рівність як один із фундаментальних принципів права включений до переліку основних прав у міжнародних актах із прав людини (Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод тощо). У Конституції України він закріплений у ст. 24. Загалом під принципом рівності, як правило, розуміють установа рівної міри та застосуванні єдиних правових засобів та правил у вирішенні питань про права, свободи, обов'язки та відповідальність для всіх учасників суспільних відносин незалежно від національної, статевої, релігійної належності, походження, місця проживання, посадового стану та інших обставин з одночасним передбаченням системи винятків із загального режиму правового регулювання для окремих категорій учасників цих відносин². Закріплений у статтях 21, 24 Конституції України принцип рівності означає однакову міру прав, свобод, обов'язків та відповідальності всіх суб'єктів права, але це зовсім не означає фактичну рівність громадян та рівність їхнього соціального статусу, які взагалі є недосяжними в силу природних та об'єктивних законів людського існування³. І така ситуація є цілком виправданою оскільки

¹ Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2012 від 12 квітня 2012 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12>

² Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. С. 201.

³ Сунегін С. О. Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 276.

право виступає засобом регулювання суспільних відносин. Реалізація цього принципу у провадженні у справах про адміністративні правопорушення при об'єктивній необхідності визнання формальної рівності ставить за мету забезпечення фактичної рівності. Тому орган (посадова особа), яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, має одночасно забезпечити рівність як формальну, так і фактичну.

Як відзначають фахівці, вимога формальної рівності можливостей реалізується у праві через принцип рівності перед законом, принцип рівності перед судом, принцип рівності прав і свобод людини та громадянина і принцип рівності обов'язків людини і громадянина. Своєю чергою ідея фактичної (реальної) рівності можливостей реалізується у праві за допомогою принципу диференціації правового регулювання і принципу позитивної дискримінації⁴. Враховуючи загальнообов'язковий характер принципу рівності перед законом, його прояв має знаходити своє відображення при притягненні до адміністративної відповідальності, його процедури та при визначенні правового статусу її учасників, а отже – при реалізації завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)). Згадуючи КУпАП, слід констатувати, що принципам адміністративної відповідальності та відповідного провадження у ньому не приділено належної уваги. Найбільш розкритим у ньому є принцип законності, який означає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом (ст. 7).

Звісно, незазначення принципів в КУпАП (на відміну від інших процесуальних законів) не означає того, що вони не діють при притягненні до відповідної відповідальності. Зупинимось більш детально на дії принципу рівності перед законом, який відповідно до Конституції України означає, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24).

Цей принцип в адміністративній відповідальності у широкому розумінні проголошує насамперед заборону дискримінації та забезпечення додаткових гарантій для окремих категорій осіб, які не можуть через вік, стан здоров'я, статеві особливості відповідати на рівних за вчинений проступок.

Розглянемо дію цього принципу в окремих ситуаціях притягнення до адміністративної відповідальності. Так, відповідно до положень ст. 32 КУпАП таке адміністративне стягнення, як адміністративний арешт, «не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до осіб з інвалідністю першої і другої груп». Як бачимо, ця норма містить дис-

⁴ Верховенство права: Доповідь CDL-AD(2011)003rev, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.

кримінаційні положення стосовно окремих категорій осіб щодо застосування цього покарання, частина з яких є цілком виправдана, відповідає принципам права в цій сфері (вагітні жінки, неповнолітні, особи з інвалідністю), інша — є спірною з урахуванням сучасного праворозуміння. Зокрема, це стосується неможливості застосування адміністративного арешту до жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років. Очевидно, що не повинні вважатися порушенням рівності положення про адміністративну відповідальність, які визначають її щодо жінок у зв'язку з вагітністю, пологами та грудним вигодовуванням дитини, певним терміном виховання тощо, адже тут доцільно застосувати диференційований підхід до об'єктивно різних ситуацій. Як зазначено у ст. 24 Конституції України рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, зокрема, створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Розглянемо як подібне положення прописано в кримінальному законодавстві. Так, таке покарання як арешт (полягає в триманні засудженого військовослужбовця в умовах ізоляції на гауптвахті і встановлюється на строк від одного до шести місяців) не застосовується до жінок, які мають дітей віком до семи років. Покарання у виді обмеження волі (встановлюється на строк від одного до п'яти років) не застосовується до жінок, що мають дітей віком до чотирнадцяти років. Як бачимо, в КУпАП, де адміністративний арешт може бути призначений максимум на 15 діб, вік дитини жінки, до якої він може бути застосований, обмежується дванадцятьма роками, а при кримінальному покаранні (від одного місяця до п'яти років) сім та чотирнадцять років відповідно. Це свідчить про те, що принцип рівності перед законом у цих кодексах не враховує, по-перше, співрозмірність тяжкості вчиненого протиправного діяння, по-друге, можливість встановлення таких обмежень і щодо чоловіків, які мають неповнолітніх дітей і можуть їх виховувати самостійно, бути батьками-одинаками.

Статтю 15 КУпАП також можна розцінювати як положення, що порушує принцип рівності перед законом і де закріплені особливості відповідальності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейських за адміністративні правопорушення. Вони несуть відповідальність за дисциплінарними статутами, крім деяких адміністративних правопорушень, зокрема, за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією. Аналіз відповідних законів, що регулюють порядок проходження служби в цих органах, свідчить про те, що за вчинення таких правопорушень та притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення, як правило, вперше звільненню з посади підлягають лише поліцейські, а для осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України (які як і поліція є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції), Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України не є підставою для припинення служби. Навряд чи така дискримінація є виправданою та відповідає задекларованим принципам. Подібні випадки можна простежити й щодо інших адміністративних правопорушень.

Таким чином, можна констатувати, що незважаючи на задекларований в Основному Законі принцип рівності перед законом, у законодавстві про адміністративні правопорушення містяться норми, що не завжди йому відповідають, і, як наслідок, потребують редагування з боку законодавця, щоб стандарти рівності перед законом і судом під час розгляду справ про адміністративні правопорушення встановлювали та гарантували його реалізацію.