

дозволить отримувати своєчасні та якісні послуги при будь-яких можливостях. Разом з тим варто відмітити і важливість повноцінного законодавчого регулювання відповідних питань, які зможуть повноцінно забезпечити діяльність сформованих «медичних систем» з правового, економічного та соціального боку. Так, для забезпечення відповідальності як пацієнта, так і медичного закладу, необхідно розроблення не лише нових програмних рішень, пов'язаних з використанням соціальних мереж, засобів електронного зв'язку, програм обміну повідомленнями, а й реформування пов'язаного з цією сферою законодавства з метою встановлення певних алгоритмів та обмежень, які забезпечуватимуть дотримання прав обох сторін у відносинах з надання медичних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Крилова О.В. Інформаційні технології в наданні медичних послуг: цивільно-правовий аспект. *Часопис цивілістики*. 2017. Вип. 26. С.60-64.
2. Дядюн С.В. Інформаційні технології в медицині. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/01/55.pdf> (дата звернення 05.05.2021 р.)
3. Фрідріхсон Н.В. ІТ-технології в медицині. «Наукова думка сучасності і майбутнього»: збірник статей учасників двадцятої всеукраїнської практично-пізнавальної конференції (3–11 травня, 2018 р.). Дніпро, 2018. С. 39-43.
4. Чаплінський Р.І. Перспективні методи та програмні механізми інтеграції новітніх методик досліджень в автоматизовані системи медичних установ. *Вісник ХНТУ*. 2017. №3 (62). Т. 1. С. 349-353.

ПЕРСПЕКТИВИ ЗМІЩЕННЯ «ОБВИНУВАЧА» У СПРАВАХ ПРО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Хамходера О. П.

*к. ю. н., доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

В Україні розроблено проект Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки (далі – Стратегія), який перебуває на розгляді парламенту, вже прийнятий в першому читанні [1] та включений у лютому 2021 року до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання. Хоча названий документ поки що не став програмним правовим актом, його положення вже потребують детального наукового аналізу, адже вони відображають актуальні (визначені профільним відомством за участю громадськості) ціннісні перспективи відповідного сегменту правового буття, що так чи інакше тенденціюватимуть у нормативному масиві. Оцінюючи ж його положення, можемо

відмітити наявність і термінологічних неточностей, і важливих концептуальних підходів, і прагнень конкретизувати дефініції, і очікуваних результатів із абстрактним формулюванням, і давно назрілих деліктних змін. Ця ж публікація присвячена спрямованості Стратегії на утвердження особливої ролі НАЗК у процедурі притягнення до адміністративної відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення шляхом: надання «Національному агентству статусу учасника процесу у справах за складеними ним протоколами» та надання «Національному агентству права апеляційного оскарження рішень судів, прийнятих у справах за складеними ним протоколами» (абз. 5 і 6 п.п. 1 п. 4.2.2. Стратегії). Як видається, подібні реформаційні кроки призведуть до непропорційного посилення сторони обвинувачення, а також спотворення засад змагальності та рівності сторін під час розгляду аналізованих адміністративних проступків. Звичайно, у читача може виникнути справедливе зауваження щодо нехарактерності названих засад та названої сторони для адміністративно-деліктних проваджень. Зважена відповідь на нього вимагає послідовного врахування низки факторів:

А) *КУпАП не закріплює принципів змагальності та рівності сторін* (існує лише заборона дискримінації фізичних осіб за будь-якими ознаками, але вона поза проблемою співвідношення можливостей процесуальних опонентів). Позитивістськи, відповідні ціннісні канони для адміністративно-деліктного провадження не є властивим; практично зазвичай теж. Дослідниками неодноразово відзначалася інквізиційність процесу притягнення до адміністративної відповідальності. Діденко А.О. влучно описує правовий режим-стиль КУпАП: ідеологія даного нормативного акту з часів пізньої радянської доби не змінилася, і він так і залишається написаним для т.з. «народного суду» – тобто суду, який не діє за принципами змагальності та диспозитивності. Це суд за принципом «суд сам усе з'ясує», де роль учасників провадження є несуттєвою, а сам суд виконує передусім каральну функцію та поєднує в одній особі одночасно й власне суд, і сторону обвинувачення [2].

Б) *Адміністративні проступки кваліфікуються для цілей Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) у якості кримінальних правопорушень*. Такий підхід набув поширення у страсбурзьких прецедентах, але не є автоматично-тотальним; він носить правозастосовний характер та втілюється у кожному конкретному випадку за розробленими ЄСПЛ критеріями автономного трактування «кримінальності». Це так званий «тест Енгеля» (вперше сформульований у Рішенні по справі «Енгель та інші проти Нідерландів»), який враховує три показники: 1) кваліфікація за національним правом; 2) характер правопорушення; 3) суворість покарання. Перший є однобічно-достатнім при ствердній відповіді: якщо національне законодавство визнає

діяння кримінальним, то ЄСПЛ слідує тим же шляхом, не вдаючись до вивчення інших ознак. За протилежної ситуації (коли у внутрішньому праві країни правопорушення позначається як «адміністративне», «дисциплінарне», «податкове» тощо), альтернативно застосовуються інші критерії, кожного з яких (або характер правопорушення, або суворість покарання) може бути достатньо для кваліфікації юрисдикційного провадження в якості «кримінального обвинувачення» та поширення на нього організаційних і процедурних гарантій статті 6 Конвенції (щодо забезпечення права на справедливий суд). Також допустимим є комплексний підхід стосовно девіацій, для яких окремий аналіз другого та третього критеріїв не дозволяє зробити однозначного висновку про наявність у справі «кримінального обвинувачення» (див. п. 31 Рішення по справі «Юсілла проти Фінляндії» [3]), але їх спільний ефект – дозволяє.

В) *Застосовуючи «критерії Енгеля», пов'язані з корупцією адміністративні проступки слід визнавати (для цілей і в контексті Конвенції) кримінальними правопорушеннями.* Практика ЄСПЛ містить численні прецеденти подібного визнання щодо податкових, митних, антимонопольних, дисциплінарних чи адміністративних деліктів. Подібна прикладна інтерпретація була здійснена в різні роки відносно, наприклад, таких приписів КУпАП: ст. 51 «Дрібне викрадення чужого майна»; ст. 173 «Дрібне хуліганство»; ст. 185 «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця»; ст. 185-1 «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій»; ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України». Прямого визнання ЄСПЛ пов'язаних з корупцією адміністративних правопорушень «кримінальними обвинуваченнями» поки не було, але це видається логічним/допустимим. Звичайно, означена теза має виступити предметом окремого (більш детального) мотивування. Поки що ж ми виходимо з того, що: штрафні санкції відповідних проступків достатньо високі (вони дорівнюють або кратно перевищують санкцію статті 185-3 КУпАП); додатково за деякі з розглядуваних правопорушень застосовується конфіскація їх предмета; можливим (а у випадках повторності – обов'язковим) є позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю; пов'язані з корупцією девіації суспільно шкідливі, деструктивно впливають на весь публічно-правовий механізм протидії корупції, а адміністративна відповідальність за їх вчинення носить каральний і профілактичний (але не компенсаційний) характер. Підтвердження означеного підходу знаходимо у практиці вітчизняних судів, які неодноразово [4; 5] відмічали (керуючись критеріями Енгеля) наявність «кримінального обвинувачення» у досліджуваних адміністративних справах та

застосовували щодо них гарантії Конвенції. З цього виходить декілька наступних ціннісних тверджень.

Г) *Адміністративні проступки (в т.ч. і пов'язані з корупцією) мають розглядатися із дотриманням вимог щодо безсторонності суду* (пар. 1 ст. 6 Конвенції). У п. 121 Рішення ЄСПЛ по справі «Купріану проти Кіпру» зазначається, що є два випадки, у яких може постати питання стосовно недостатньої безсторонності суду: «перший за своєю природою функціональний, коли сама поведінка судді не викликає недовіри, але коли, наприклад, мало місце виконання різних функцій в ході одного судового процесу однією особою Другий має особистісний характер і походить від поведінки суддів у конкретному випадку ...» [6]. Щодо адміністративно-деліктного права перший тип відповідних порушень/випадків набув ознак системної організаційно-інституційної проблеми. Адже у більшості відповідних справ має місце деформування ролі суду, який через відсутність сторони обвинувачення вимушений самотійно піддавати сумнівам виправдувальні заяви/мотивування, здійснюючи опонування стороні захисту, еkleктично поєднуючи об'єктивно-оцінювальну та інквізиційно-переслідувальну функції. Зазначене отримало детальне роз'яснення та кваліфікацію з боку ЄСПЛ у пунктах 62, 63, 64 Рішення по справі «Михайлова проти України»: «національний суд провів усне засідання, під час якого присутньою була лише заявниця; у цьому засіданні національний суд допитав заявницю та дослідив докази з матеріалів справи. Незважаючи на те, що заявниця стверджувала про свою невинуватість, суд визнав її винною ... Роль посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення (у цій справі – секретар судді), обмежувалася переданням суду протоколу та підтверджуючих доказів. Після виконання цієї функції ця посадова особа не відігравала ролі у провадженні, так само як і прокуратура. Іншими словами, під час провадження у суді не було «сторони обвинувачення» або «прокурора» ... Це означало, що у судовому засіданні не було нікого, хто б міг заперечити заявниці. За таких обставин Суд вважає, що суд, який розглядав справу, не мав іншого вибору, окрім як взяти на себе функцію пред'явлення та, що є більш важливим, нести тягар підтримки обвинувачення під час усного розгляду справи. Суд не переконаний у тому, що були наявні достатні гарантії, здатні усунути обґрунтовані сумніви щодо негативного впливу такого процесу на безсторонність суду» [7]. Подібний (втілений у КУпАП) спосіб організації провадження може свідчити також про порушення (окрім безсторонності) засад змагальності (захист змушений протистояти процесуально більш «сильному» опоненту) та рівності сторін (адже завдання однієї з них виконуватиме лідируючий суб'єкт). Враховуючи відмічений контекст, видається цілком виправданою загальна пропозиція щодо залучення в адміністративно-деліктне провадження публічних

адміністрацій, які складали протокол (здійснювали адміністративне «слідство»), задля виконання ними ролі процесуального переслідування. Саме такий крок допоміг би, яка зазначає О.В. Глібко: «скористатися вже напрацьованим досвідом інших країн і, нарешті, запровадити змагальний судовий розгляд справ про адміністративні делікти з чітким розмежуванням функцій захисту, обвинувачення та вирішення справи» [8, с. 137].

Д) *Залучення протоколювальника-НАЗК до розгляду судом пов'язаного з корупцією адміністративного проступку порушуватиме принципи змагальності та рівності сторін.* Не дивлячись на те, що ми утверджуємо позитивність такого залучення для передбаченої КУпАП юрисдикційної процедури в цілому, його конкретно-предметна (у пропонований спосіб) реалізація викликає заперечення. Адже: адміністративні проступки, що пов'язані з корупції, вже (на даний час) розглядається із обов'язковою участю прокурора (ч. 2 ст. 250); виходить, сторона обвинувачення по аналізованій категорії деліктів вже є представленою; Стратегією пропонується не замінити прокурора Національним агентством, а саме додати-доповнити останнім; подібна подвійність не виправдано посилюватиме одну зі сторін процесуального протистояння. Якщо ЄСПЛ констатував дефектність адміністративно-деліктних проваджень у випадках відсутності учасника-обвинувача, то втілення аналізованої стратегічної цілі може породити іншу крайність: надмірну презентованість цієї ролі, її непропорційність із можливостями захисту.

Таким чином, ідея введення органу адміністративного розслідування до процесу судового розгляду справ про адміністративні проступки видається раціональною; її реалізація гармонізуватиме вітчизняну юрисдикційну практику із страсбурзькими прецедентами та сприятиме кращому забезпеченню права на справедливий суд. Однак викликає заперечення оновлення-розширення ролі НАЗК у процедурі притягнення до адміністративної відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення (що передбачається проектом Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр.). Пропонована зміна, переконані, була би більш виправданою якби вона передбачала заміну прокурора (участь якого уже нівелювала традиційну інквізиційність КУпАП при розгляді аналізованого виду справ), а не дублювання-нарощування обвинувальних інституцій (загрожуючи змагальності і рівності в адміністративно-деліктному провадженні).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки. Додаток 1 від 18.09.2020 р. URL: <https://bit.ly/3fnEXEi> (дата звернення: 10.05.2021).
2. Діденко А.О. Застосування практики ЄСПЛ при розгляді справ про адміністративні правопорушення. 2020. URL: <https://bit.ly/3ykZ1jl> (дата звернення: 10.05.2021).

3. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Юсілла проти Фінляндії» від 23 листопада 2006 р. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:\[%22001-99283%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-99283%22]}) (дата звернення: 10.05.2021).
4. Постанова Донецького апеляційного суду від 01 лютого 2021 р., справа № 235/6131/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94654517> (дата звернення: 10.05.2021).
5. Постанова Кузнецовського міського суду Рівненської області від 07 жовтня 2020 р., справа № 565/1129/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92046861> (дата звернення: 10.05.2021).
6. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Купріану проти Кіпру» від 15 грудня 2005 р. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/19382724/> (дата звернення: 10.05.2021).
7. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Михайлова проти України» від 06 березня 2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d28#Text (дата звернення: 10.05.2021).
8. Глібко О. В. До питання про принципи судового провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015. № 18. Т. 1. С. 135–138.

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В ПОКРАЩЕННІ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Казанчук І. Д.

*к. ю. н., доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Соціально-економічний розвиток України протягом тривалого часу супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів [1], низькою пріоритетністю питань захисту довкілля та екологічних прав, низькою відповідальністю суб'єктів господарювання за порушення природоохоронного законодавства. Все це унеможливило досягнення збалансованого (сталого) розвитку країни. У ст. 16 Конституції України визначається, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, забезпечення права людини на безпечне навколишнє середовище є обов'язком держави [2]. Проте в країні, як і в усьому світі, на сьогодні склалася критична екологічна ситуація. Тому вирішення природоохоронних проблем можливе спільними зусиллями державних органів і громадських інституцій, вжиття ними термінових відповідних природоохоронних заходів. Слід зазначити, що в системі