

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.11.24>**Оксана Панасюк,**

канд. юрид. наук, доцент,

завідувач кафедри юридичних дисциплін

Сумської філії

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення механізму притягнення особи, що вчинила адміністративне правопорушення, до відповідальності значною мірою залежить від якісного розгляду справи. У зв'язку із цим мають бути врегульовані всі процесуальні питання, що виникають на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. Це дозволить не лише ухвалити об'єктивне рішення у справі, а і сприятиме реалізації принципів швидкості й економічності провадження. Крім того, усунення прогалин у праві стосовно здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення вплине на кількісні показники постанов, що оскаржуються. Наголошено, що під час розгляду справи судом має бути з'ясовано таке: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винна дана особа в його вчиненні; чи підлягає вона адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність; чи завдано майнової шкоди; чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудовою колективу. З'ясовано, що стадія оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення має факультативний характер. Кодекс України про адміністративні правопорушення наділяє правом на подання скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення особу, щодо якої вона винесена, потерпілого та прокурора, у випадках, визначених законом. Водночас постановою апеляційного суду, винесена за наслідками апеляційного перегляду, є остаточною й оскарженню не підлягає. Саме на стадії апеляційного перегляду гостро стоїть проблема зі строками. Зроблено висновок, що стадія провадження становлять цілісний механізм, який забезпечує підтримання законності та правопорядку в державі. Кожна зі стадій має власну мету, завдання й етапи. Кожна окремо взята процесуальна дія на будь-якому етапі провадження у справі про адміністративне правопорушення спрямована на забезпечення встановлення об'єктивної істини у справі та винесення законного й обгрунтованого рішення. Однак є нагальна необхідність урегулювання на законодавчому рівні розглянутих проблем.

Ключові слова: стадія розгляду та прийняття постанови, провадження у справах про адміністративні правопорушення, стадія відкриття провадження, протокол про адміністративне правопорушення, докази, суб'єкти провадження у справах про адміністративні проступки.

Постановка проблеми. Забезпечення механізму притягнення особи, що вчинила адміністративне правопорушення, до відповідальності значною мірою залежить від якісного розгляду справи. У зв'язку із цим мають бути врегульовані всі процесуальні питання, що виникають на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. Це дозволить не лише ухвалити об'єктивне рішення у справі, а й сприятиме реалізації принципів швидкості й економічності провадження. Крім того, усунення прогалин у праві стосовно здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення вплине на кількісні показники постанов, що оскаржуються. Отже, наявна потреба в детальному дослідженні структури провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У своїй праці такі провідні вчені України, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк, О.М. Бандурка, О.Ю. Салманова, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.К. Колпаков, Ю.А. Тихомиров та інші, тією чи іншою мірою висвітлювали питання, пов'язані з розглядом справи про адміністративне правопорушення. Водночас, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, окремі питання в даній сфері все ще потребують дослідження.

Метою статті є здійснення загального аналізу стадії розгляду справи та винесення постанови у справі про адміністративні правопорушення для можливості подальшого розроблення дієвого механізму реалізації даного провадження на практиці.

Виклад основного матеріалу. Центральною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення є стадія розгляду справи та винесення по ній постанови, оскільки йдеться про встановлення фактичних обставин справи та про перевірку й оцінку зібраної доказової бази. Зокрема, на думку Ю.П. Битяка, зміст даної стадії полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточне розслідування у справі й дає правову оцінку діям особи, яку позначено у протоколі правопорушником [1, с. 203]. Порівняно з попередньою стадією вона є більш деталізованою, але чимало проблем так і залишаються нерозв'язаними і потребують урегулювання.

Стадія розгляду та винесення постанови також має декілька етапів. Так, на думку С.С. Глібко, на даній стадії доцільно виокремити такі етапи:

1) прийняття та підготовки справи до розгляду: вирішення питання про належність до компетенції, вивчення змісту документів справи, витребування необхідних додаткових матеріалів, сповіщення осіб, які беруть участь у справі;

2) про час і місце розгляду, чи підлягають задоволенню заявлені суб'єктами провадження клопотання;

3) розгляд справи: відкриття розгляду справи; оголошення протоколу про адміністративне правопорушення, заслуховування осіб, які беруть участь у справі;

4) дослідження доказів та вирішення клопотань (заслуховування висновків прокурора), внесення пропозицій щодо ліквідації причин та умов правопорушення;

5) ухвалення рішення у справі: винесення однієї з постанов, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП);

6) доведення постанови до відома суб'єктів провадження;

7) повідомлення адміністрації, громадської організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника [2, с. 57].

Відповідно до ст. 278 КУпАП, під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) вирішує такі питання:

1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;

2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;

3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;

4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;

5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їхніх законних представників і адвоката [3].

Під час розгляду справи судом має бути з'ясовано таке: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винна дана особа в його вчиненні; чи підлягає вона адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність; чи завдано майнової шкоди; чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу. Суд також повинен з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [3].

Звичайно, перед винесенням рішення в адміністративній справі проводиться дослідження всіх зібраних доказів та здійснюється їх оцінка. Для кожного окремо взятого доказу законодавець установлює такі критерії, як належність, допустимість, достовірність. Також доказів має бути достатньо, вони мають бути взаємопов'язані та не суперечити один одному. Крім того, орган, який розглядатиме справу, має враховувати і низку обставин:

– обставини, що виключають провадження у справі про адміністративні правопорушення;

– обставини, що виключають адміністративну відповідальність;

– обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, зокрема й зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису).

Варто зазначити, що стадія розгляду та винесення постанови є недосконалою. Так, КУпАП, коли закріплює строки розгляду справ про адміністративні правопорушення, чітко не визначає строк, з якого має розпочатися стадія розгляду справи та винесення постанови. Також відсутній чіткий порядок її проведення, оскільки ст. 279 КУпАП лише загалом визначила приблизний набір процесуальних дій. Винятком є судовий розгляд справи про адміністративне правопорушення, який досить часто відбувається за аналогією розгляду справ інших видів юрисдикції. На нашу думку, такий стан справ впливає на якість ухвалених рішень і потребує врегулювання у правових нормах.

Насамперед треба чітко визначити та закріпити в КУпАП стадії провадження

у справах про адміністративні правопорушення. Необхідно визначити повноваження суб'єкта під час розгляду справ, особливо суду. Досить часто під час розгляду справ про адміністративні правопорушення виникають обставини, що унеможливають подальший розгляд справи та потребують додаткового уточнення або витребування необхідного матеріалу. У такому разі суддя ухвалює рішення про доопрацювання та повертає матеріали справи відповідному суб'єкту.

Однак КУпАП не передбачає такої процесуальної дії. Для вирішення даної проблеми доцільно було б наділити суд повноваженнями направляти, у разі необхідності, відповідному органу доручення для вчинення необхідних дій у справі. Автоматично постає питання про можливість зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення для отримання відповіді на доручення або вчинення інших процесуальних дій.

Крім того, зупинення строку розгляду справи про адміністративне правопорушення є необхідним у разі призначення судом експертизи, проведення якої може тривати значний проміжок часу. Якщо цього не зробити, то з великою долею ймовірності можна спрогнозувати, що розгляд такої справи буде тривати понад встановлені КУпАП строки [4, с. 147]. Варто звернути увагу на п. 11 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 р. «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення», де вказано, що справа про адміністративне правопорушення має бути вирішена навіть у разі порушення строку, встановленого законом для її розгляду, але водночас строки накладення адміністративного стягнення, передбачені ст. 38 КУпАП, не можуть бути продовжені [5].

Ще одним болючим питанням є недотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення через ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності і яка була належним чином попереджена про розгляд справи, від явки до суду. Вбачається, що в таких випадках доцільно було б застосовувати положення ч. 4 ст. 277 КУпАП, яке надає можливість зупинити строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відраженні чи на лікуванні, у відпустці тощо) [3]. Інакше через закінчення перебігу

строків особа просто уникає адміністративної відповідальності, тим самим порушує один із її ключових принципів – принцип невідворотності покарання.

Завершальним етапом стадії розгляду адміністративної справи є винесення постанови, яка має відповідати встановленим законодавцем вимогам. Відповідно до ст. 284 до КУпАП, у справі про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов:

1) про накладення адміністративного стягнення;

2) про вжиття заходів впливу, передбачених у ст. 24¹ КУпАП;

3) про закриття справи [3].

Зауважимо, що КУпАП не визначає момент, з якого постанова набирає чинності. У Кодексі йдеться лише про час оголошення постанови, зазначено, що вона оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови вручається під розписку. Якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна позначка у справі [3]. У ч. ч. 7, 8, 10 ст. 285 КУпАП уживається термін «набрання нею (постановою) законної сили». Тому, на наш погляд, доцільно доповнити КУпАП статтею, яка визначала б момент набрання постановою законної сили, зокрема після закінчення строків на оскарження.

Зауважимо, що однією з важливих стадій у справі про адміністративне правопорушення є стадія оскарження постанови у справах про адміністративні правопорушення. Вона є важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілої сторони, це форма перевірки законності й обґрунтованості ухваленого рішення, виправлення помилок і недоліків у роботі органів адміністративної юрисдикції, зокрема й суду [6, с. 57].

Варто погодитися з позицією М.В. Карасьова, який вважає, що одна з основних функцій конституційного права на оскарження – бути засобом охорони прав і законних інтересів громадян [7, с. 25]. Ю.П. Битяк підкреслює, що громадяни, коли захищають свої законні права та свободи, звертають увагу компетентних органів на порушення законодавства, таким способом захищають наявні в державі та суспільстві правовідносини [8, с. 279].

Головними цілями цієї стадії провадження є: перевірка законності, обґрунтованості, справедливості ухвалення рішення, перевірка дотримання рішення, дотримання

гарантованих конституційних прав і законних інтересів громадян в адміністративно-юрисдикційному процесі [9, с. 141].

Відповідно до положень КУпАП, оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення може реалізовуватися як в судовому, так і в адміністративному (позасудовий) порядку. Аналіз ст. 288 дозволяє дійти висновку, що особа може самостійно обирати вид оскарження. Так, «постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення» [3]. До того ж використання адміністративного способу оскарження не виключає використання і судового оскарження ухваленого рішення.

На наш погляд, доцільно залишити виключно судовий спосіб оскарження, який не лише гарантуватиме дотримання суб'єктами владних повноважень прав, свобод та інтересів громадян, а й дозволить повною мірою реалізуватися судовому контролю. Схожу позицію мають і Д.В. Примаченко та Р.В. Миронюк, які вважають, що в КУпАП необхідно залишити порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення, відповідно до якого рішення у справі, винесене суб'єктом владних повноважень, може бути оскаржене до суду, а рішення останнього, за прикладом Болгарії, – до палати з розгляду кримінальних справ апеляційного суду, але в порядку, визначеному КУпАП [10, с. 74].

Варто зазначити, що стадія оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення має факультативний характер. Кодекс наділяє правом на подання скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення особу, щодо якої вона винесена, потерпілого та прокурора, у випадках, визначених законом. Постанова апеляційного суду, винесена за наслідками апеляційного перегляду, є остаточною й оскарженню не підлягає. Водночас саме на стадії апеляційного перегляду гостро стоїть проблема зі строками. Нерідко виникають ситуації, коли стягнення було накладено відповідно до вимог ст. 38 КУпАП. Однак на момент перегляду справи строки, визначені ст. 38 КУпАП, вичерпані, у зв'язку із чим суд апеляційної інстанції закриває провадження у справі.

Оскільки справа була розглянута і санкція вже застосована до особи, а в даному разі йдеться про перегляд справи, то вважаємо за необхідне в КУпАП закріпити окремо строки, які регулюватимуть можливість

звернення до апеляційного суду зі скаргами на постанову у справі про адміністративне правопорушення, та строки її розгляду. Особливо це необхідно тоді, коли буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, і буде ухвалено рішення про повернення справи на розгляд до компетентного органу (посадової особи).

Крім того, у Кодексі варто визначитися з формою скарги та вимогами до неї. Адже не зрозуміло, чи вона подається за вимогами Закону України «Про звернення громадян», що було б логічним у разі використання адміністративного способу оскарження. Або скарга має бути такою, як в адміністративному судочинстві.

Орган (посадова особа) під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови й ухвалює одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, так, однак, щоб стягнення не було посилено [3].

Завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення є стадія виконання, однак на ній ми більш детально зупинимося в наступному підрозділі.

Висновки

У підсумку варто визнати, що стадії провадження становлять цілісний механізм, який забезпечує підтримання законності та правопорядку в державі. Кожна зі стадій має власну мету, завдання й етапи. Водночас кожна окремо взята процесуальна дія на будь-якому етапі провадження у справі про адміністративне правопорушення спрямована на забезпечення встановлення об'єктивної істини у справі та винесення законного й обґрунтованого рішення. Однак існує нагальна необхідність врегулювання на законодавчому рівні розглянутих проблем.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Харків : Право, 2000. 520 с.
2. Гнатюк С.С. Провадження у справах про адміністративні проступки : проблемні питання структури : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х.

4. Глібок О.В. Причини та наслідки недотримання судами строків розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Децентралізація в Україні : теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 7 квітня 2017 р. Одеса : Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2017. С. 145–148.

5. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 р.

№ 11. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14> (дата звернення: 15.06.2020).

6. Горкава В.В. Оскарження постанови у справі про адміністративні правопорушення як елемент гарантії реалізації права громадян на захист. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 55–59.

7. Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж : изд. Воронежского ун-та, 1989. 150 с.

8. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.

9. Case of Lutz v. Germany, Application № 9912/82, Judgment of 25 August 1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57531> (дата звернення: 12.05.2020).

10. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев : Вища школа, 1976. 231 с.

Oksana Panasiuk. Some questions regarding the consideration of the case of an administrative offense

The relevance of the article is that the provision of a mechanism for bringing a person who has committed an administrative offense largely depends on the quality of the case. In this regard, all procedural issues arising at the stage of consideration of the case of an administrative offense must be resolved. This will not only make an objective decision in the case, but will help to implement the principles of speed and economy of proceedings. In addition, the elimination of gaps in the law regarding the conduct of proceedings on administrative offenses will affect the quantitative indicators of the contested decisions. It was emphasized that when considering the case, the court should find out the following: whether an administrative offense was committed; whether the person is guilty of its commission; whether it is subject to administrative liability; whether there are mitigating and aggravating circumstances; whether property damage was caused; whether there are grounds for the transfer of materials on an administrative offense for consideration by a public organization, labor collective. It was found that the stage of appealing the decision in the case of an administrative offense is optional. The Code of Ukraine on Administrative Offenses gives the right to file a complaint against the decision in the case of an administrative offense against the person against whom it is issued, the victim and the prosecutor, in cases specified by law. In this case, the decision of the appellate court, rendered as a result of the appellate review, is final and not subject to appeal. At the same time, it is at the stage of appellate review that the problem with deadlines is acute. It is concluded that the stages of the proceedings constitute a holistic mechanism that ensures the maintenance of law and order in the state. Each of the stages has its own purpose, objectives and stages. At the same time, each individual procedural action at any stage of the proceedings in the case of an administrative offense is aimed at ensuring the establishment of the objective truth of the case and the issuance of a lawful and reasonable decision. However, there is an urgent need to address these issues at the legislative level.

Key words: stage of consideration and adoption of resolution, proceedings in cases of administrative offenses, stage of opening proceedings, protocol on administrative offenses, evidence, subjects of proceedings in cases of administrative offenses.

