



Колінько Ц.В.

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.139:342.9

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК УПРАВЛІННЯ, НА ЕТАПІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ У СПРАВІ

На основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел з'ясовано особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, на етапі прийняття рішення по справі. Визначено недоліки Кодексу України про адміністративні правопорушення, що мають місце на етапі прийняття рішення по справі, та запропоновано шляхи їх подолання.

***Ключові слова:** судовий розгляд, адміністративне правопорушення, встановлений порядок управління, етап прийняття рішення по справі.*

Постановка проблеми. Особливістю провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, є те, що притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності за цією категорією справ у переважній більшості здійснюється за рішенням суду (судді). Саме тому судовий розгляд справ про адміністративні проступки, що посягають на встановлений порядок управління, є основною формою провадження у цих справах та має свої специфічні особливості. Щорічно судами розглядається понад 50 тис. справ означеної категорії і з кожним роком їх кількість невпинно зростає, проте якість розгляду таких справ залишається незмінною.

Діяльність суду (судді) у провадженні у справах про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління зачіпає інтереси значної кількості громадян, тому дослідження етапів судового розгляду, виокремлення їх особливостей та характерних рис сприятиме найбільш повному забезпеченню конституційних гарантій захисту та охорони прав і законних інтересів громадян.

Стадія судового розгляду справ про адміністративні правопорушення є центральною та передбачає розв'язання конкретних завдань на декількох етапах, серед яких принципово важливим вбачається етап прийняття рішення по справі.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання розгляду судами справ про адміністративні правопорушення не є новим для юридичної науки та певним чином знайшло місце у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, С.Ю. Беньковського, І.Л. Бородіна, Ю.П. Битяка, Є.Ф. Демського, Є.В. Додіна, Р.В. Ігоніна, О.М. Ільницького, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, С.О. Короєда, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янця, О.М. Музичука, Н.Р. Нижник, М.В. Різака, А.О. Селіванова, С.Г. Стеценка, Г.Б. Супрун, Р.Є. Строцького, В.К. Шкарупи та інших вчених. Однак проблематика судового розгляду справ про адміністративні проступки, що посягають на встановлений порядок управління, на етапі прийняття рішення по справі потребує проведення подальших досліджень.

Мета статті полягає у з'ясуванні на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел особливостей судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, на етапі прийняття рішення по справі.

Виклад основного матеріалу. Отже, після розгляду справи по суті і з'ясування усіх обставин, які входять до предмета доказування, суд приймає рішення, тобто виносить постанову по справі, таким чином, на думку багатьох учених, фіксує у встановленій процесуальними нормами формі результату розгляду справи [1, с. 254; 2, с. 51].

Аналіз юридичної літератури свідчить про те, що вирішення справи про адміністративне правопорушення виражається у винесенні органом (посадовою особою) постанови у справі [3, с. 426], в якій дається остаточна оцінка поведінки особи, що притягається до адміністративної відповідальності [4, с. 207], і який компетентний орган офіційно визнає наявність правопорушення, вину порушника, визначає захід впливу [5, с. 331].

С.С. Гнатюк розуміє постанову органу (посадової особи) у справі про адміністративний проступок як юридично-владний акт, що тягне за собою певні юридичні наслідки і є обов'язковим до виконання як для правопорушника, так і для органу (посадової особи), на який покладено її виконання. У постанові оцінюється поведінка особи, яку притягують до відповідальності, встановлюється її винність або, навпаки, невинуватість, визначається захід адміністративного впливу [6, с. 97].

Як зауважують теоретики права, прийняття рішення у справі – завершальна і водночас основна стадія процесу застосування права, під час якої здійснюється застосування права у власному розумінні цього слова, у той час як усі попередні стадії готують попередні умови і матеріали для остаточного рішення у справі. В ньому владно поширюється дія застосованої норми на факт, визначаються права і обов'язки конкретних суб'єктів. Саме в рішенні норма права набуває індивідуально-конкретного владного характеру, встановлюється остаточний зв'язок норми з фактом. Рішення у справі супроводжується одночасним прийняттям індивідуально-правового акта, який й слугує підставою для виникнення правовідносин. Правильно прийняте рішення забезпечує законність, зміцнює правопорядок у цілому, підтримує інтереси

держави і суспільства, з одного боку, а з іншого – охороняє права громадян, виховує повагу до закону [7, с. 460].

Отже, правова природа дій суду (судді) під час винесення постанови полягає у підтвердженні, тобто юридичному встановленні або спростуванні зазначених у протоколі про адміністративне правопорушення обставин справи [8, с. 143].

За загальним правилом, викладеним у статті 285 КУпАП, постанова у справі про адміністративне правопорушення оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Незважаючи на те, що законодавець немов би чітко визначив момент оголошення постанови по справі про адміністративне правопорушення, на нашу думку, деякі змістовні невизначеності ст. 285 КУпАП потребують відповідного тлумачення.

Так, наприклад, як розуміти словосполучення «закінчення розгляду справи»? У ст. 279 КУпАП визначено порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, детально описано усі дії особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення, від моменту оголошення особи, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, до здійснення в разі потреби інших процесуальних дій. Вважаємо за доцільне віднести до переліку інших процесуальних дій, наприклад, проведення експертизи, вилучення документів, внесення пропозицій до усунення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, тощо.

Таким чином, після здійснення низки процесуальних дій, передбачених КУпАП, постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна бути негайно оголошена.

У зв'язку з цим звернемося до словника української мови, який тлумачить термін «негайний» як такий, що відбувається одразу, без затримки, терміново [9, с. 275]. Якщо виходити із такого розуміння, то постанова у справі про адміністративне правопорушення повинна бути оголошена одразу після закінчення розгляду справи. Як правило, так і відбувається, якщо справа про адміністративне правопорушення розглядається в позасудовому порядку. Посадова особа, що розглядає справу, після закінчення розгляду негайно оголошує учасникам процесу прийняте рішення.

Більш складна ситуація спостерігається під час судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, оскільки інші галузі процесуального законодавства дещо по-іншому регулюють порядок винесення рішення по справі. Наприклад, у цивільному процесі рішення суду ухвалюється тільки у спеціально обладнаному для цього приміщенні – нарадчій кімнаті, куди має доступ тільки суддя (судді), який розглядав справу. Суд виходить до нарадчої кімнати негайно після закінчення судового розгляду, попередньо оголосивши орієнтовний час, коли рішення буде оголошено (ст.ст. 195–196 Цивільного процесуального кодексу України). У господарському процесі рішення приймається господарським судом за результатами оцінки доказів, поданих сторонами та іншими учасниками господарського процесу, а також доказів, які

були витребувані господарським судом, у нарадчій кімнаті (ст.ст. 82, 82-1 Господарського процесуального кодексу України). У статтях 366, 367 Кримінального процесуального кодексу України також урегульовано процедуру ухвалення вироку, який оголошується після останнього слова обвинуваченого та виходу суду до нарадчої кімнати. Нарешті, в адміністративному судочинстві суд виходить до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного для ухвалення судових рішень) після судових дебатів для ухвалення рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення (ст.ст. 153, 154 Кодексу адміністративного судочинства України).

Таким чином, формулювання законоположення про вихід суду для ухвалення рішення і про таємницю нарадчої кімнати в різних галузях права дещо відрізняються, але, по суті, є тотожними, оскільки закріплюють одну ідею [10, с. 33].

Не вважаючи принцип таємниці нарадчої кімнати зайвою формальністю, А.В. Новіков обґрунтовує свою позицію тим, що «дане правило являє собою елемент змісту таких принципів правосуддя, як незалежність суддів, неупереджене вирішення спорів, повний, об'єктивний, всебічний і своєчасний розгляд справи. Зазначені принципи передбачають прийняття рішень, заснованих на вільній оцінці зібраних і поданих сторонами доказів. Умови нарадчої кімнати виключають ситуацію, при якій над суддею буде хтось стояти, схилити до прийняття вигідного для себе рішення або просто відволікати від вдумливого його прийняття» [11, с. 20].

Аналогічної думки дотримується й І.С. Дікарев. Він зазначає, що оцінити докази за своїм внутрішнім переконанням, керуватися у прийнятті рішень законом і совістю суддя може лише в умовах, коли він відмежований від стороннього (непроцесуального) впливу з метою схилити його до позиції, яку займає будь-яка зі сторін правового спору, що вирішується [12, с. 12].

Така думка варта уваги, оскільки вона ґрунтується на загальних засадах судочинства та на даних судової практики. Умовою визнання держави правою є нормативна регламентація діяльності посадових осіб та органів, які виступають від її імені. Судові рішення, якими завершується розгляд справи по суті, ухвалюються іменем держави, іменем України. При цьому суддя, який розглядає справу одноособово, згідно з ч. 2 ст. 15 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», діє як суд, а тому положення про вихід суду до нарадчої кімнати для прийняття рішення поширюється на усі випадки, розглядається справа колегіально чи одноособово. Адже в усіх галузях права судді, відповідно до ст. 15 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», розглядають справи одноособово, а у випадках, визначених законом – колегіально.

Таким чином, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає обов'язковість виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення, незалежно від того, колегіально чи одноособово розглядається справа. Альтернативної можливості закон не передбачає [10, с. 34].

Отже, дотримання такого підходу до прийняття рішення послужить виключенню стороннього впливу на суддів при винесенні рішення. А це, у

свою чергу, служитиме запорукою виконання конституційної вимоги про незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону, що має велике значення для прийняття судом рішень за своїм внутрішнім переконанням на підставі матеріалів справи, які досліджувалися в судовому засіданні.

Слід зазначити, що прогалини в КУпАП існують також і в регламентації питань, пов'язаних із винесенням рішення й закріпленням його процесуальних властивостей. Напевно, обумовлено це тим, що в одному процесуальному порядку врегульовано розгляд справ судами й усіма іншими уповноваженими органами (посадовими особами).

Ще раз наголошуємо, специфіка діяльності суддів з розгляду справ про адміністративні правопорушення потребує окремої регламентації в рамках КУпАП. Це повною мірою стосується умов та порядку винесення судового рішення. Рішення, винесене за результатами судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, за своєю суттю, формою та змістом є актом правосуддя.

Не вперше порівнюючи положення КУпАП з аналогічними нормами процесуального законодавства зауважимо, що в ЦПК закріплено, що рішення суду має бути законним і обґрунтованим (ст. 213 ЦПК України). У КПК також встановлено, що вирок повинен бути «законним, обґрунтованим і вмотивованим» (ст. 370 КПК України). Аналогічні вимоги повинні пред'являтися до постанови, винесеної за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення, вона має бути уніфікована із судовими актами в рамках процесуального законодавства України. Причому ця вимога однаково повинна стосуватися й рішень, прийнятих за результатами апеляції.

Ще один суттєвий недолік, пов'язаний із прийняттям рішення у справі про адміністративні порушення порядку управління, полягає у відсутності в КУпАП норми, яка б встановлювала преюдиційність такого рішення. Наприклад, у статті 90 КПК України визначено преюдиційну силу винесеного судом рішення, тобто обставини, встановлені вироком, який набрав законної сили, визнаються судом, прокурором, слідчим без додаткової перевірки, якщо ці обставини не викликають сумнівів у суду. У ст. 61 ЦПК України зазначено, що обставини, встановлені судовим рішенням у цивільній, господарській або адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. Аналогічне правило закріплено також і в статті 255 КАС України.

Оскільки в КУпАП подібна вказівка відсутня, немає достатніх підстав говорити про таку важливу ознаку, властиву судовому акту, як преюдиціальне значення судового рішення, що набуло чинності. Таким чином, в КУпАП не закріплено ознаки, які повинні бути притаманні кожному підсумковому судовому акту.

Не міститься в КУпАП і вказівки на винесення постанови «Іменем України» за результатами розгляду справи. Її відсутність – елемент, скоріше, формальний, але характеризує ставлення законодавця до підсумкового акта, що

приймається за результатами судового розгляду справи. У будь-якому випадку постанова, що приймається за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення, є актом правосуддя, оскільки вона винесена суддею у процесі розгляду справи у спеціальній формі, властивій саме правосуддю.

Потребує вдосконалення стаття 284 КУпАП щодо видів постанов, які виносяться за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення. За загальним правилом, закріпленим у цій статті, по справі про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 КУпАП;
- 3) про закриття справи.

На наше переконання, постанови у справах про адміністративне правопорушення можуть бути лише двох видів: які встановили провину і відповідно вирішують питання про накладення стягнення (постанова про притягнення до адміністративної відповідальності) і постанови, які припиняють провадження у справі у зв'язку з наявністю для цього підстав (постанова про припинення провадження у справі).

Так, у період з 2003 до 2013 року суддями судів загальної юрисдикції винесено 618864 тис. постанов у справах про адміністративні правопорушення означеної категорії, при цьому в інші роки кількість за окремими порушеннями лише збільшувалася. Наприклад, тільки за порушення порядку правил адміністративного нагляду (стаття 187 КУпАП) у 2016 році було накладено адміністративних стягнень на 17 тис. осіб [13]. До речі, найбільша кількість розглянутих справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, припадає на суддів Донецької, Дніпропетровської та Одеської областей (43473 тис. (7,02 %), 37466 тис. (6,05 %), 37267 тис. (6,02 %) відповідно), а найменша кількість адміністративних справ розглянута суддями Кіровоградської та Тернопільської областей (14806 тис. (2,39 %) та 15559 тис. (2,51 %) відповідно). При цьому переважна більшість рішень пов'язані із накладенням адміністративних стягнень (614776 тис., або 99,34 %), решта містить висновок про необхідність закриття справи за різних підстав (4088 тис., або 0,66 %). Найбільшу кількість постанов про закриття справи про адміністративне правопорушення проти встановленого порядку управління винесено суддями м. Києва та Київської області (1,22 % та 1,41 % відповідно), а найменшу – суддями Дніпропетровської та Львівської областей (по 0,45 % в кожній області). Проте в жодному випадку суддями не приймалися рішення про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 КУпАП, що у черговий раз підтверджує недоцільність їх застосування до правопорушень проти встановленого порядку управління.

Не менш важливою умовою прийняття законного та обґрунтованого рішення є обов'язок судді не просто зазначити обставини, встановлені під час розгляду справи, але й вказати про причини, за якими він дійшов висновку про винність особи. У випадку, якщо особа не заперечує свою вину, то можна було б обмежитися лише вказівкою на визнання нею своєї провини. Тут же

необхідно вказати про захід стягнення, який застосовується до винної особи.

У цьому зв'язку можна зазначити, що судді не завжди підходять диференційовано до питань накладення адміністративних стягнень. Застосування суворого стягнення не завжди здатне вирішити проблеми досягнення цілей адміністративної відповідальності. Це дозволяє зробити висновок, що формування «каральної» політики на законодавчому рівні здійснюється безсистемно. Посилюючи заходи відповідальності, законодавець не створює умов, що дозволяють повною мірою регулювати питання виконання стягнень, до того ж недостатньо гнучко використовуються можливості різних їх видів. Заходи адміністративного стягнення повинні бути диференційованими, співмірними, обґрунтованими.

На наш погляд, це необхідна вимога, яка повинна пред'являтися до постанови по справі про адміністративне правопорушення проти встановленого порядку управління, якщо громадянин визнаний винним і до нього застосовується адміністративне стягнення.

Якщо постанова судді припиняє провадження у справі, то її зміст і структура повинні відрізнятися від постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, якою її було визнано винною у вчиненні правопорушення. Зокрема, слід вказувати, яких висновків дійшов суддя щодо наявності або відсутності складу правопорушення, чи доведена вина особи і чи є об'єктивні підстави для закриття справи. Якщо провадження припиняється з причини відсутності події або складу адміністративного правопорушення, описова частина постанови повинна містити аналіз даних, що містяться у протоколі про адміністративне правопорушення, та підстави, за якими суд прийняв або відхилив наведені доводи.

Висновок. Таким чином, прийняття рішення у справі – завершальний і водночас основний етап судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, під час якого здійснюється застосування права у власному розумінні цього слова. Оскільки Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає обов'язковість виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення, незалежно від того, колегіально чи одноособово розглядається справа, вдосконалення норм КУпАП у цьому напрямку також потребує законодавчого врегулювання.

Суттєвий недолік КУпАП на цьому етапі, який, до речі, відсутній у процесуальному законодавстві інших галузей права, пов'язаний із відсутністю норми, яка б встановлювала преюдиційність прийнятого рішення у справі про адміністративне правопорушення. Тобто в КУпАП не закріплено ознаки, які повинні бути притаманні кожному підсумковому судовому акту. Крім того, постанови у справах про адміністративні правопорушення можуть бути лише двох видів: які встановили провину і відповідно вирішують питання про накладення стягнення (постанова про притягнення до адміністративної відповідальності) і постанови, які припиняють провадження у справі у зв'язку з наявністю для цього підстав (постанова про припинення провадження у справі).

Бібліографічні посилання

1. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
2. Стахурський М.Ф. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення / М. Ф. Стахурський // Право України. – 2001. – № 10. – С. 49–51.
3. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2000. – 728 с.
4. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / А. И. Миколенко. – Изд. 2-е, доп. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 368 с.
6. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія / С.С. Гнатюк. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.
7. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 776 с.
8. Короєд С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Олександрович Короєд. – К., 2009. – 277 с.
9. Словник української мови : в 11 томах. – К., 1974. – Т. 5. – 663 с.
10. Кузьменко В.В. Особливості постановлення судом рішень у справах про адміністративні правопорушення / В.В. Кузьменко // Вісник вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2013. – № 2. – С. 32–35.
11. Новиков А.В. Нужна ли совещательная комната для вынесения постановления по делам об административных правонарушениях? / А.В. Новиков // Российский судья. – 2013. – № 2. – С. 18–22.
12. Дикарев И.С. Тайна совещания судей как гарантия принципа свободы оценки доказательств / И.С. Дикарев // Российский судья. – 2008. – № 7. – С. 11–12.
13. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/TRAVEN_17/ogl_2016_copy.pdf.

Kolin'ko Ts.V. Peculiarities of the judicial review of cases on administrative violations that violate the established procedure of management, at the stage of decision-making in the case. In the article on the basis of analysis of the current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, the peculiarities of the judicial review of cases on administrative violations that violate the established procedure of management, at the stage of decision-making in the case are determined. The shortcomings of judicial practice and administrative-tort law in this area of public relations were revealed and analyzed.

It is indicated that the decision on the case is the final and, at the same time, the main stage of judicial review of cases of administrative violations that infringe on the established procedure of administration, during which the application of law is exercised in the proper sense of the word.

A significant shortage of the Code of Ukraine on administrative violations at this stage, which is absent in the procedural law of other branches of law, is related to the absence of a norm that would establish the validity of the decision taken in the case of an administrative offense. That is, the Code of Ukraine on Administrative Offenses does not set out the features that should be inherent in each final judicial act. In addition, rulings on cases of administrative offenses can only be of two types: those who found guilty and accordingly decide on the imposition of a penalty (an order to bring administrative liability) and rulings terminating the proceedings in connection with the existence of grounds for this (the decision to terminate the proceedings).

Specific suggestions for improving the institute of administrative responsibility are given.

Keywords: *judicial review, administrative offense, established procedure of management, stage of decision-making on a case.*