

Роман Миронюк,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор

ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ВИНЕСЕНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА СУДОВА ПРАКТИКА

Серед органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які розглядають справи про адміністративні правопорушення та виносять рішення у цих справах найбільшими повноваженнями наділені органи Національної поліції, відповідно очевидним є той факт, що їх рішення (постанови) у справах про адміністративні правопорушення оскаржуються на предмет законності в порядку адміністративного судочинства найбільш часто. Так, аналіз Єдиного державного реєстру судових рішень (за весь період діяльності Національної поліції в період з вересня 2015 року по вересень 2018 року, тобто 3 роки) показує, що судами розглядалось понад 2500 таких категорій справ [1].

Великий масив судових справ, в яких посадові особи поліції виступають як відповідачі, тобто справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб Національної поліції у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності, пов'язаний з декількома взаємопов'язаними факторами: по-перше, значним рівнем порушення ПДР в нашій країні, а відповідно великою кількістю постанов у справах про порушення правил дорожнього руху, та прагненням порушниками використати можливість ухилення від відповідальності за рахунок звернення до суду та закінчення строку застосування заходів відповідальності; по-друге, процесуальною неграмотністю поліцейських щодо складення процесуальних документів та свідоме ігнорування вимог процесуального закону. Все це в сукупності і призводить до того, що дана категорія справ є суттєвою складовою діяльності загальних судів, як адміністративних судів.

Нижче доцільно здійснити аналіз основних процесуальних проблем, які виникають в судовій практиці розгляду даної категорії справ та з'ясувати позицію судів щодо їх вирішення. Так, ч. 3 ст. 288 КУпАП вказує на те, що постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі можливо оскаржити або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими цим Кодексом [2], адміністративні суди мають розглядати справи, віднесені

до їх юрисдикції виключно на підставі КАСУ й реалізовувати свої повноваження не лише у порядку, але й у межах, передбачених названим процесуальним законом [3].

Отже, розглядаючи справи за позовами щодо оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень, адміністративні суди мають оцінювати рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, керуючись ч. 2 ст. 2 КАСУ. На це вказує Вищий адміністративний суд України в свої Довідці від 29.01.2010 року [4]. Цьому свідчать і результати практики діяльності адміністративних судів. Так, Івано-Франківський міський суд розглянув справу № 344/14018/16-а за позовом до управління патрульної поліції і посадової особи патрульної поліції про визнання протиправними дій та скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення (постанова від 19.12.2016 р.) [5]. Суд звернув увагу на те, що посадовою особою поліції не складався протокол про адміністративне правопорушення, що обґрунтовувалося посиленням на ст. 258 КУпАП. Суд у винесеній постанові зазначив, що аналізуючи положення ст. 258 КУпАП, можна дійти висновку, що ч. 2 цієї статті містить дві рівноцінні підстави, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається: у випадках вчинення адміністративних правопорушень, які розглядаються Національною поліцією, та адміністративних проступків, які вчиняються в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та є зафіксованими в автоматичному режимі. Натомість ч. 5 цієї ж статті КУпАП суперечить попередній нормі закону, оскільки в ній зазначено, крім іншого, що протокол про вчинення адміністративного правопорушення не складається у сфері забезпечення дорожнього руху, в тому числі які зафіксовано в автоматичному режимі (мається на увазі в цілому у сфері забезпечення дорожнього руху і в тому числі й ті, які фіксуються в автоматичному режимі). Суд узяв також до уваги висновки Європейського суду з прав людини, викладені у рішенні від 14.11.2013 р. у справі «Шмушкович проти України» № 3276/10 [6], де вислів «встановлене законом» у ст. 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя в національному законодавстві, він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість, за необхідності, шляхом надання відповідної інформації передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може спричинити його дія. Ця теза повторюється і в багатьох інших рішеннях ЄСПЛ.

У зв'язку з цим Івано-Франківський міський суд зазначив, що вищенаведені суперечливі положення ст. 258 КУпАП свідчать про її недосконалість, а відтак трактуються не на користь відповідача, який, таким чином, порушив процедуру притягнення до адміністративної відповідальності і не надав судові належних доказів того, що позивач скоїв адміністративне правопорушення. Тому постановою про накладення адміністративного стягнення була місцевим судом скасована.

Що ми бачимо у даному прикладі? По-перше, суд, оцінюючи постанову про накладення адміністративного стягнення, звернувся до питання якості закону, який підлягає застосуванню у даному випадку, і вказав, що цей закон не відповідає принципу правової визначеності. Така аргументація суду впливає саме з положень ч. 2 ст. 2 КАСУ, а не ч. 1 ст. 293 КУпАП. Крім того, правова визначеність є, як вже зазначалося, елементом верховенства права, що згадується у ст. 6 КАСУ і зазначений у КУпАП взагалі. До того ж посилення суду на практику ЄСПЛ кореспондує ч. 2 ст. 6 КАС України, відповідно до якої суд має застосовувати принцип верховенства права, обов'язково враховуючи судову практику ЄСПЛ.

Тривалий час у судовій практиці не існувало єдності щодо вирішення питання про межі втручання адміністративного суду у перебіг провадження у справі щодо адміністративного правопорушення. Так, досить часто зустрічалися адміністративні справи, де позивачі прохали суд закрити провадження у справі щодо адміністративного правопорушення, або змінити захід адміністративного стягнення. В той же час попередня редакція КАСУ, яка діяла до 17 грудня 2017 року, в статті 171-2, не передбачала можливості суду приймати такі рішення, крім рішень щодо залишення визнання постанови без змін, відміни постанови, напрямлення справи на новий розгляд. Тим не менш, судова практика не завжди відповідала зазначеним правилам адміністративного судочинства. Так, Хмельницький міськрайонний суд розглядав справу № 686/11550/16-а за позовом особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, до управління патрульної поліції у місті Хмельницькому, Департаменту патрульної поліції. У первісному позові позивач просив суд скасувати постанову про накладення адміністративного стягнення, але потім змінив позовні вимоги і просив суд змінити постанови про накладення адміністративного стягнення. У постанові від 13.07.2016 р. Хмельницький міськрайонний суд погодився з доводами позивача і звільнив його від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП, обмежившись усним зауваженням; провадження у справі було закрито [7].

Проте після набуття чинності новою редакцією КАСУ з 15 грудня 2017 року адміністративні суди отримали повноваження втручатися у провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, відповідно до ч. 3 ст. 286 КАСУ, за наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право: 1) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення; 2) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи); 3) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення; 4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [3].

Фактично вказана норма дублює положення ст. 293 КУпАП, яка регламентує повноваження органу (посадової особи) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення та наділяє його правом прийняти відповідні рішення. Слід підтримати позицію О.В. Бударного, який зазначає, що вказані зміни до адміністративного процесуального законодавства, з одного боку, наділяють суди чіткими та зрозумілими повноваженнями при перегляді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах, пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності та наділяють суд ефективними інструментами поновлення порушених прав приватних осіб у подібних справах, але, з іншого боку, застосовуючи такий спосіб захисту прав, адміністративний суд суттєво виходить за межі своєї юрисдикції, адже тим самим він фактично розглядає саму справу про адміністративне правопорушення, хоча і ч. 2 ст. 19 КАСУ передбачає виключення із правила про невтручання адміністративного суду у справи про накладення адміністративних стягнень [8, с. 262].

Слід вказати, що такі зміни в КАСУ є позитивними з огляду на наділення адміністративного суду повноваженнями щодо зміни постанови у справі про адміністративне правопорушення, що в цілому спростить процедуру оскарження даних постанов та найвищому судовому рівні дасть можливість встановити істину у справі, що в свою чергу буде сприяти зменшенню випадків апеляційного оскарження даних постанов.

1. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року №8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. №51. Ст.1122.

3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст.436.

4. Довідка Вищого адміністративного суду України про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010 р. (2010). URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid/> (дата звернення: 17.02.2019).

5. Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14018/16-а від 19.12.2016 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63506896> (дата звернення: 17.02.2019).

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі № 3276/10 «Шмушкович проти України» від 14.11.2013 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. С. 360.

7. Постанова Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області у справі № 686/11550/16-а від 13.07.2016 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. 2016. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59003157> (дата звернення: 17.02.2019).

8. Бударний О. В. Проблемні питання оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції у зв'язку з розглядом ними справ про адміністративні правопорушення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 34. С. 261–267.