

ПРОБЛЕМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Досліджено та проаналізовано найважливіші проблеми при функціонуванні судової гілки влади в справах про адміністративні правопорушення. Відмічено основний підхід до постановлення законного та мотивованого рішення суду в справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, підвідомчість, судова процедура, справи про адміністративні правопорушення, протокол у справі про адміністративне правопорушення.

Zhyvytska L. I. post-graduate student

PROBLEMS JUDICIAL PRACTICE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES

Details are researched and analyzed the most important problems in the functioning of the judiciary in cases of administrative offenses. Noted the basic approach to the resolution of legal and reasoned decision of the court in cases of administrative offenses.

Keywords: administrative offense, jurisdiction, judicial procedure, cases of administrative offenses, court decision on administrative violation.

Живицкая Л. И., соискатель МАУП

ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Исследованы и проанализированы важнейшие проблемы при функционировании судебной власти по делам об административных правонарушениях. Отмечено основной подход к постановлению законного и мотивированного решения суда по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административные правонарушения, подведомственность, судебная процедура, дела об административных правонарушениях, протокол по делу об административных правонарушениях.

Постановка проблеми. Важливою умовою забезпечення прав і свобод громадян в Україні є функціонування судової системи.

Стан правосуддя є одним із критеріїв оцінки рівня демократії та законності у країні. Загалом права держава може існувати лише тоді, коли в країні є сильна, незалежна і авторитетна судова влада. Призначення судової влади полягає в тому, щоб укріплювати престиж права, всебічно сприяти затвердженню демократичних принципів державного ладу, його стабілізації, спонукати до утвердження високої правової культури.

Постійні намагання української держави здійснити судово-правову реформу, удосконалити національне законодавство, зокрема, адміністративне (адміністративно-деліктне), вносять свої корективи у розвиток функції правосуддя.

Протягом десяти років у судовій системі відбуваються певні реформи. Законотворці прагнуть зробити правосуддя незалежним, неупередженим та справедливим, напрацьовуючи та впроваджуючи багато новацій. Проте, наголошуючи на одних аспектах, вони начебто не помічають інших, не менш важливих питань.

Тому сьогодні відсоток громадян, які не довіряють роботі суду та не негативно оцінюють його діяльність, сягнув 55,5%, про свідчать соціологічні опитування, проведені респондентами Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова. Не є винятком і правосуддя у справах про адміністративні правопорушення, в якому за роки незалежності збереглися старі та накопилися нові проблеми [1].

Метою статті є аналіз судової практики в справах про адміністративні правопорушення та наголошення на основних проблемах суду як органів, якому підвідомчі справи про адміністративні правопорушення.

Стан вивчення проблеми. Органи, яким надано право розглядати та приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення, наведені у ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;

4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України;

5) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами) [2].

Оскільки при судовому розгляді справ, віднесених до підвідомчості судів (ст. 221 КУпАП), вирішується одне з основних питань адміністративно-деліктного провадження – про винуватість особи, яка притягується до адміністративної відповідальності і накладення на неї адміністративного стягнення чи заходу впливу (ст. 24-1 КУпАП), цей розгляд по праву можна визнати центральною і найважливішою стадією адміністративно-деліктного процесу для справ про адміністративні правопорушення.

Актуальним питанням судової діяльності у справах про адміністративні правопорушення приділяють увагу такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як Г. В. Корчевний, О. В. Кузьменко, Є. Б. Ламонов, М. Я. Масленніков, О. І. Миколенко, Л. М. Москвич, В. Г. Перепелюк, В. М. Скавронік та ін. Водночас, загальновизнаного підходу до визначення адміністративно-деліктної діяльності суду в юридичній літературі немає. Дослідження також набуває актуальності, зважаючи на прийняття нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3].

Як стверджує В. М. Скавронік, в адміністративному провадженні суд виконує всього лише одну стадію – розгляду справи, і тільки у виключних випадках – усі стадії розгляду справи (наприклад, справи про неповагу до суду, де суд сам порушує справу, проводить адміністративне розслідування, розглядає її і забезпечує виконання постанови) [4, с. 9]. «Але розгляд справ про адміністративні правопорушення підтверджує логічну та психологічну основу всього адміністративно-юрисдикційного процесу, чіткість, якість якого сприяє реалізації принципу процесуальної економії. Це зумовлено також і тим, що всі процесуальні дії на зазначеному етапі адміністративно-юрисдикційного процесу носять виключно правовий характер», – зазначає дослідник [4, с. 9].

Виклад основних положень. Сьогодні суди посідають особливе місце в системі адміністративно-юрисдикційних органів. Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) розглядають справи про найбільш серйозні адміністративні проступки, за які передбачено найсуворіші адміністративні стягнення та стягнення, які застосовуються виключно у судовому порядку, – штраф у підвищеному розмірі, оплатне вилучення транспортних засобів, конфіскація, виправні роботи та адміністративний арешт, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

Судовий розгляд є самостійним дослідженням судом усіх необхідних обставин справи про адміністративний проступок відповідно до визначених обставин предмета доказування, в дослідженні яких суд не зв'язаний висновками адміністративного розслідування і не обмежений в діях по встановленню дійсних обставин справи. Суддя зобов'язаний всебічно, повно й об'єктивно досліджувати всі обставини справи і давати їм правильну правову оцінку, яка може не збігатися з оцінкою посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення.

У судовому провадженні адміністративно-деліктного процесу більшість науковців виділяють чотири етапи [5, с. 419; 6, с. 6-8; 7, с. 194], що є взаємопов'язаними і, поряд із вирішенням загальних завдань судового розгляду, мають на меті свої специфічні цілі [8, с. 194]. До них відносяться: 1) надходження та підготовка справ до судового розгляду; 2) розгляд по суті (В. Колпаков називає «етап заслуховування справи» [5, с. 421], а О. Миколенко – «аналіз зібраних матеріалів, обставин справи» [7, с. 195]); 3) прийняття постанови (рішення); 4) доведення постанови (рішення) до відома заінтересованих осіб [6, с. 6-8]. Виділення останнього етапу як самостійного є суперечливим у теорії адміністративно-деліктного процесу [7, с.

195], оскільки в розмежуванні етапів судового розгляду справи використано суб'єктивний критерій.

Практика вирішення судами справ про адміністративні правопорушення свідчить, що у цьому процесі виникає багато недоліків, що впливають на постановлення об'єктивного рішення.

У ст. 256 КУпАП визначено вимоги щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення, проте виникають непоодинокі факти неналежного оформлення адміністративних матеріалів працівниками органів внутрішніх справ.

Трапляюся випадки, коли внаслідок незаконних вимог працівників міліції фактично за відсутності у діяннях осіб складу адміністративних правопорушень протоколи складаються необґрунтовано, чим порушуються конституційні права та свободи осіб. Натомість місцевими судами на підставі цих матеріалів виносяться необґрунтовані постанови, що тягне їх скасування. Така практика є недопустимою та поверхневою, бо вимоги працівника міліції та розпорядження – акт, юридично рівнозначний наказу, що виражений у категоричній формі, — мають бути законодавчо обґрунтовані.

Протоколи про адміністративні правопорушення складаються переважно із дотриманням вимог ст. 255 КУпАП уповноваженими на те особами, однак виявлено випадки його складання не уповноваженими на те особами, зокрема, працівниками органів податкової міліції, які не мають такого права, що тягне закриття провадження у справі.

Досить часто працівники органів внутрішніх справ неякісно оформляють адміністративні матеріали: нерозбірливо вказують посаду, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; не зазначають усі дані про особу порушника (напр. адресу, що в подальшому унеможливає сповіщення його про час і місце розгляду справи судом), дату народження, що позбавляє можливості зробити правильний висновок про те, чи підлягає за віком особа адміністративній відповідальності (наприклад, неповнолітній); відсутня інформація про притягнення раніше особи до відповідальності; не вказують сімейний стан правопорушника та наявність у нього утриманців; особу правопорушника не засвідчують паспортом; не зазначають місце вчинення адміністративного правопорушення та неповно або взагалі не викладають його суть; не завжди конкретизують форму вчинення правопорушення; інколи відмову особи-порушника від підписання протоколу не засвідчують підписами понятих; не зазначають прізвища, адреси свідків і потерпілих (якщо вказують, то часто свідками бувають працівники міліції); відсутні пояснення правопорушника та посилання на нормативний акт, яким передбачено відповідальність за вчинене правопорушення; відсутні документи, що підтверджують медичний огляд особи, хоча із протоколу та рапортів убачається, що правопорушник перебував у стані алкогольного сп'яніння; протокол про адміністративне правопорушення містить виправлення, що недопустимо.

Крім того, і суди не завжди реагують на факти неналежного оформлення адміністративних матеріалів органами внутрішніх справ.

У більшості справ усупереч вимогам ст. 281 КУпАП протоколи судових засідань не ведуться, тому в справах відсутні: відомості про явку осіб, які брали участь у розгляді справи судом; пояснення, клопотання вказаних осіб і результати їх розгляду; інформація про документи та докази, досліджені судом при розгляді справ; відомості про оголошення прийнятих постанов і роз'яснення порядку їх оскарження.

Згідно з роз'ясненнями, що містяться у п. 17 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1992 р. №8 «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів», судді зобов'язані перевіряти правильність складення протоколу про адміністративне правопорушення, наявність даних, що характеризують цю особу, зокрема, чи притягалась вона раніше до адміністративної відповідальності протягом року. У разі відсутності цих даних матеріал підлягає поверненню органу внутрішніх справ для належного оформлення.

Суди не завжди виконують вказані вимоги, тож через неналежне оформлення адміністративних матеріалів закривають провадження у справах за відсутністю події та складу адміністративного правопорушення у діяннях осіб.

Також істотним недоліком у судовій практиці є низький рівень здійснення судами підготовки до розгляду справ. Не завжди виконуються вимоги ст. 278 КУпАП: не перевіряється, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи, чи сповіщено осіб, які беруть участь у її розгляді, про час і місце розгляду, чи витребувано необхідні додаткові матеріали тощо. Допущення судами таких недоліків інколи призводить до порушення передбачених строків накладення адміністративних стягнень. [8].

Обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами (ст. 251 КУпАП).

Деякі суди не завжди належним чином перевіряють, чи містяться в адміністративних матеріалах докази винності осіб у вчиненні правопорушень, достатні для розгляду справи у суді. Часто доводи суду, викладені у постанові про адміністративне правопорушення, не відповідають фактичним обставинам справи, наведеним у протоколі.

Іноді протоколи складаються необґрунтовано внаслідок незаконних вимог або розпоряджень працівників міліції, чим порушуються конституційні права та свободи осіб. У таких випадках на підставі п. 1 ст. 247 КУпАП суди цілком правомірно також закривають провадження у справах.

Інколи судові рішення належно не вмотивовані, дублюються обставини вчиненого діяння, які поверхово викладені в протоколі, не наводяться пояснення порушника, свідків, не обґрунтовується доведеність вини правопорушника або обмежується переліком документів, не аналізуючи їх, не надається правова оцінка вчиненим діям.

Так, згідно з вимогами ст. 283 КУпАП, постанова судді у справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування суду, прізвище й ініціали судді, який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Судді ж місцевих судів при винесенні постанов у справах про адміністративні правопорушення не завжди дотримуються зазначених вимог закону. Часто ці порушення зумовлені тим, що справи розглядаються за відсутності осіб, які притягаються до відповідальності, оскільки вони з різних причин не з'являються до суду. Трапляється, що правопорушників не повідомляють про місце і час розгляду справи. Тому суд не має можливості в судовому засіданні уточнити дані про особу правопорушника, правильно встановити фактичні обставини справи, а потім дати правильну юридичну кваліфікацію вчиненого винним адміністративного правопорушення. [9].

Постанова судді про визнання особи винною у вчиненні адміністративного правопорушення має бути обґрунтована достатніми і незаперечними доказами (сукупність даних протоколу про адміністративне правопорушення, пояснення особи, яка притягається до відповідальності, свідків, висновки експерта, речові докази). У багатьох випадках у постановках не наводяться пояснення і ставлення до вчиненого правопорушення, пояснення свідків та інші докази вини правопорушника, міркування і мотивовані висновки суду, а лише одним реченням зазначаються ознаки правопорушення.

У деяких постановках на підтвердження вчинення правопорушення суд посилається тільки на протокол про адміністративне правопорушення чи на те, що обставини вчинення правопорушення підтверджуються матеріалами справи, у той час як у них наявний лише протокол.

Інколи у постановках суди посилаються на докази, що оформлені з порушенням визначеного законом порядку. Зокрема, працівники органів внутрішніх справ, які складають протоколи у справах про порушення Правил дорожнього руху (затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306), не додержуються вимог ст. 256 КУпАП щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення: хибно зазначають (або взагалі не зазначають) місце, час та обставини вчинення правопорушення, не вказують адреси свідків і потерпілих, інші відомості, необхідні для вирішення справи, допускають інші недоліки. Судді ж у постановках також допускають помилки, повторюючи зміст такого протоколу або посилаючись на нього як на доказ.

У деяких постановках про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху не зазначалися пункти цих Правил. Вимога ст. 283 КУпАП щодо обов'язкового зазначення у постанові нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке порушення, спрямована на забезпечення законності рішень, які приймаються, та виключає двозначність тлумачення складу адміністративного діяння, за вчинення якого на винну особу накладається стягнення. Але іноді при викладенні резолютивної частини постанови судді не вказують статтю КУпАП, за якою правопорушника притягнуто до відповідальності.

Висновки суду в деяких постановках істотно суперечать постановленому у справі рішенню, що є неприпустимим [10].

Згідно з ч. 4 ст. 283 КУпАП у резолютивній частині постанови у справах про адміністративні правопорушення крім прийнятого рішення має бути зазначено, як вирішено питання про вилучення речей чи документів. Але у постановках про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу з конфіскацією предмета правопорушення судді не завжди вказують вартість предмета, яку слід стягнути в разі його відсутності. Таке викладення резолютивної частини постанови у подальшому створює труднощі під час її виконання.

Під час накладення адміністративних стягнень суди не завжди дотримуються принципу індивідуалізації стягнення, закріпленого у ст. 33 КУпАП, не враховують характеру вчиненого правопорушення, особу порушника (чи притягувався раніше до кримінальної або адміністративної відповідальності), ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність. Не завжди виконується вимога щодо дотримання співвідношення між тяжкістю вчиненого правопорушення та заходом державного примусу, застосованим до особи.

Іноді суди закривають провадження у справах за малозначністю правопорушення без урахування того, що дії правопорушників являють суспільну небезпеку чи завдають шкоди суспільним або державним інтересам тощо [11].

Притягнення особи до відповідальності із накладенням адміністративного стягнення стає неможливим із перебігом строків, установлених ст. 38 КУпАП. Отже, якщо минуло два місяці з дня вчинення правопорушення, то справа підлягає закриттю на підставі ч. 1 ст. 38 та п. 7 ст. 247 КУпАП.

Строки накладення адміністративних стягнень іноді спливають через порушення судом вимог статті 280 КУпАП, зокрема, через нез'ясування всіх обставин справи, що мають значення для її правильного вирішення.

Іноді провадження по справі закривається через те, що вона тривалий час знаходилася у суді, але була розглянута, коли закінчився строк накладення адміністративного стягнення.

Крім того, провадження у справах за перебігом строків накладення адміністративних стягнень закривається судами переважно без встановлення та обґрунтування вини правопорушника.

Адміністративні матеріали не завжди якісно оформляються органами внутрішніх справ, досить часто не містять достатніх доказів винності особи, зокрема, обґрунтування законності вимог працівників міліції тощо. Натомість суди, унаслідок порушення вимог щодо своєчасного, повного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи не завжди реагують на вказані факти [12].

Іноді суди неповно досліджують обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення, зокрема, не з'ясовують, чи було вчинене адміністративне правопорушення.

Нерідко в судах допускається однобічна оцінка наявних у справі доказів винності особи, що тягне неправильну кваліфікацію.

Під час призначення адміністративного стягнення судді не завжди повною мірою враховують особу правопорушника, ступінь його вини, характер вчиненого проступку, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. Із порушенням вимог ст. 33 КУпАП накладаються адміністративні стягнення, не передбачені санкцією інкримінованої статті або на підставі частини статті, що не має таких частин.

Висновок. Очевидно, що майже кожне внесення змін до чинного законодавства спричиняє спектр похідних питань, які стимулюють активність юридичної думки. Це стосується і законів, пов'язаних з функціонуванням судової влади.

Стан якості складення й оформлення судових рішень у справах про адміністративні правопорушення було проаналізовано з метою вдосконалення діяльності судів та усунення причин порушення законодавства при постановленні судових рішень, утвердження принципу їх законності та остаточності. Апеляційним судам доцільно постійно провадити навчання суддів місцевих судів та організовувати семінарські заняття для вдосконалення складення й оформлення судових рішень, поліпшення їх якості.

Важливим є усунення порушень вимог закону під час функціонування суду як органу, якому підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, винесення судами постанов у справах зазначеної категорії та підвищення ефективності здійснення судочинства.

Якість розгляду справ про адміністративні правопорушення – один із показників здійснення правосуддя. Зауважимо, що поверхневі розгляди судових питань нерідко виникають через перевантаженість роботи суду. Адміністративним матеріалам, які надходять, не надається належної оцінки, а суддя прагне якнайшвидше винести постанову по справі, тому що з цією категорією справ містяться ті, вирішення яких потребує більшого часу. Крім того, суддя не є професіоналом зі знаннями, які необхідні для вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Тому пропонуємо внести зміни до побудови судової системи в Україні шляхом створення спеціальних судів, які були б компетентними при вирішенні справ про адміністративні правопорушення, не допускали прикрих помилок при винесенні рішень у даній категорії справ, а також розвантажили місцеві суди.

Література

1. Оптимістичні висновки. Суди в Україні: суспільство вірить, соціологи сумніваються // Закон і бізнес [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/12986-ukrainskepravosuddya_suspilstvo_virit_sociologi_sumnivayuts.html
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – 2013. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
3. Коментар до Закону України «Про судоустрій та статус суддів»: від 14.10.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс]. – 2013. – Режим доступу: <http://khp.org/ru/index.php?id=1289997619>.
4. Скавронік В. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду : автореф. дис. ... канд. юр. н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес» / В. М. Скавронік. – Одеська національна юридична академія, 2002. – 20 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
6. Короєд С. О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. ... к. юр. н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес» / С. О. Короєд. – К.: НУВСУ, 2009. – 17 с.
7. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пос. – Изд. 2-е, доп. / А. И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
8. Супрун Г.Б. Діяльність суду (судді) у справі про адміністративне правопорушення в Україні: дис. ... к. юр. н.: спеціальність 12.00.07 «Адміністративне право і процес» Г.Б. Супрун ; Академія праці і соціальних відносин ФПУ. – К., 2011.
9. Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення: Верховний Суд; Узагальнення судової практики від 01.08.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0058700-04>.
10. Рекомендація R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – №4. – С. 10–11.
11. Корчевний Г. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність судів загальної юрисдикції / Г. В. Корчевний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.apcourt.kiev.gov.ua.
12. Ламонов Е. Б. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... к. юр. н.: спец. 12.00.14 «Административное право и процесс» / Е. Б. Ламонов. – Воронеж, 2002. – 24 с.

Стаття надійшла до редакції 27.12.2013 р.