

А.В. КІШИНСЬКИЙ. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕГЛЯДУ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВопорушення

Розглядаються проблеми апеляційного оскарження та перегляду рішень, прийнятих судами при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пропонуються варіанти їх вирішення.

Ключові слова: апеляційний перегляд рішень, адміністративне судочинство, адміністративний арешт.

Рассматриваются проблемы апелляционного обжалования и пересмотра решений, принятых судами при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предлагаются варианты их решения.

Ключевые слова: апелляционный пересмотр решений, административное судопроизводство, административный арест.

The article deals with the study of the present problems in domestic legislation concerning appeals and cases review given by the courts in cases of administrative offences, the ways of their solution are suggested.

Key words: appellate review of cases, administrative legal procedure; administrative arrest.

Серед гарантій забезпечення законності у провадженні по справах про адміністративні правопорушення важливе місце займає законодавчо визначена можливість перегляду рішення по справі про адміністративні правопорушення. Але Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) в його сучасному вигляді містить певні прогалини, які ускладнюють, а іноді навіть унеможливають оскарження та подальший перегляд рішень у справах про адміністративні правопорушення, особливо тих, які передбачають застосування такого адміністративного стягнення як адміністративний арешт.

Проблемні питання провадження у справах про адміністративні правопорушення присвячено розглядалися у працях таких відомих вчених, як О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, С.Т. Гончарук, Л.М. Коваль, В.К. Колпаков, В.Г. Перепелюк та багатьох інших¹. В той самий час проблемним питанням апеляційного перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення уваги майже не приділялося і ця стаття покликана певною мірою заповнити цю прогалину.

Відповідно до статті 294 КУпАП постанова судді по справі про адміністративне правопорушення може бути переглянута в апеляційному порядку суддею судової палати апеляційного суду в кримінальних справах. Але при цьому не визначено самого порядку перегляду, тобто за якими правилами має здійснюватись перегляд. У цій статті лише зазначено, що апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

© КІШИНСЬКИЙ Андрій Володимирович – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Іншими словами, законом не визначено, в якому порядку має здійснюватись апеляційний перегляд – адміністративному чи судовому. На відміну від КУпАП у процесуальних кодексах на це є чітка вказівка.

Так, у статті 362 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК) зазначено, що судове слідство в апеляційному суді провадиться за правилами глави 26 цього Кодексу лише щодо тієї частини вироку, законність і обґрунтованість якої оспорується в апеляції. Судові дебати в суді апеляційної інстанції проводяться у відповідності з вимогами статті 318 цього Кодексу і полягають у промових учасників судового розгляду стосовно тієї частини вироку, яка оскаржена. Першими виступають особи, які подали апеляції.

Відповідно до статті 196 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України), апеляційний розгляд здійснюється за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених відповідною главою КАС України.

За таких умов логічним буде припущення, що перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення в апеляційному порядку має здійснюватись за правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення. Але законом для провадження по справах про адміністративні правопорушення не встановлено права використовувати аналогію закону.

Навіть якщо апеляційний перегляд здійснюватиметься за правилами розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбаченому КУпАП, апеляційний суд виконуватиме невластиву йому функцію – здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення. Крім того, якщо такі повноваження покладені на суддів апеляційних судів, то окремі положення статті 294 КУпАП входять у конфлікт з положеннями статті 13 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якої розгляд справ в апеляційному, касаційному порядку, а також в інших випадках, передбачених законом, здійснюється судом колегіально у складі не менше трьох професійних суддів відповідно до закону. Натомість відповідно до статті 294 КУпАП апеляційний перегляд здійснюється одним суддею.

Розв'язати вказані колізії можна двома шляхами. По-перше, можливе визначення відповідної процедури апеляційного перегляду в КУпАП чи принаймні вказівка на те, що апеляційний перегляд здійснюється за правилами розгляду справ про адміністративні правопорушення. Але слід зазначити, що в даному випадку колізія вирішується лише частково, оскільки невластива апеляційним судам функція розгляду справ про адміністративні правопорушення залишається.

По-друге, можлива є передача повноважень щодо апеляційного перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення адміністративним судам для здійснення його за правилами адміністративного судочинства. В основі цього підходу лежить розуміння того, що розгляд судами справ про адміністративні правопорушення здійснюється на принципах адміністративного провадження, а не правосуддя. Відтак логічною буде і процедура оскарження і перегляду рішень по таким справам в порядку саме адміністративного судочинства.

Але, якщо розглядати проблему з точки зору адміністративного судочинства, необхідно визначитись, який суд в системі адміністративних судів мав би здійснювати апеляційний перегляд.

Нині адміністративними судами першої інстанції є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. Відповідно до статті 18 КАС України, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні

поряд з іншими усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Якщо проаналізувати повноваження місцевих загальних судів, то можна побачити, що вони з одного боку розглядають адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, а з іншого – безпосередньо самі розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їх компетенції КУпАП. З огляду на це нелогічно наділяти повноваженнями щодо апеляційного перегляду саме місцеві суди, оскільки виникає ситуація, коли в одному і тому самому суді судді розглядають справи про адміністративні правопорушення і здійснюють апеляційний перегляд рішень по справах про адміністративні правопорушення винесених іншими суддями цього ж суду.

Більш правильним, на нашу думку, було б наділити повноваженнями щодо апеляційного перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення, винесених місцевими судами, окружні адміністративні суди. В такому випадку буде простіше забезпечити незалежність і неупередженість суддів при розгляді відповідних справ.

Ще однією проблемою організації апеляційного перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення, винесених місцевими судами, є проблема неможливості перегляду рішень про застосування адміністративних стягнень у вигляді адміністративного арешту.

Відповідно до статті 294 КУпАП, постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора, за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 цього Кодексу. А статтею 32 регламентується такий вид адміністративних стягнень, як адміністративний арешт. Тобто постанова про застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту набирає законної сили одразу після її винесення. Крім того, відповідно до статті 326 КУпАП, постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту виконується негайно, після її винесення.

Формально можливість оскарження та перегляду постанови про застосування адміністративного арешту існує, але така можливість може бути реалізована впродовж відбування особою такого арешту. Уявімо ситуацію, коли особі, до якої застосовано адміністративний арешт на п'ятнадцять діб або її представнику вдалося подати до апеляційного суду відповідну скаргу.

Відповідно до статті 294 КУпАП, апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом із справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею судової палати апеляційного суду в кримінальних справах протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Таким чином, з моменту подачі апеляційної скарги до перегляду відповідної постанови може пройти до двадцяти трьох днів! Може виникнути ситуація, коли справа буди призначена до розгляду вже після того, як особа відбуде повний строк адміністративного арешту. Навіть за умов, якщо постанову буде скасовано як незаконну, людина вже буде піддана адміністративному стягненню. Порушення прав людини тут є очевидними і залишається відкритим питання якою має бути компенсація за втрачені дні життя.

Найбільш кардинальним рішенням згаданої проблеми була б реалізація концепції кримінального (підсудного) проступку, сформульованої свого часу українськими вченими² і в подальшому відображеній у Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008.

Відповідно до цієї концепції, до категорії кримінальних проступків мають бути віднесені передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

За їх вчинення можуть бути передбачені стягнення у виді короткострокового позбавлення волі, штрафу у певному обмеженому розмірі, позбавлення спеціальних прав, залучення до обов'язкових робіт тощо, а також застосовуватись спеціальна конфіскація. Вчинення кримінальних проступків не матиме таких правових наслідків, як судимість.

На кримінальні проступки поширюватиметься юрисдикція суду, який розглядає кримінальні справи у першій інстанції. Зі створенням мирових судів справи про вчинення кримінальних проступків мають бути передані на їх розгляд.

Такий підхід до розмежування злочинів і кримінальних проступків має забезпечити: подальшу гуманізацію кримінального законодавства; спрощену процедуру притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили кримінальні проступки; оптимізацію діяльності органів кримінальної юстиції щодо виявлення, розслідування та судового розгляду; можливість оскарження судових рішень у цих справах в інстанційному порядку.

Іншим варіантом вирішення проблеми апеляційного перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення винесених судами може стати закріплення окремого порядку такого перегляду для постанов про застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту. Зокрема, у КУпАП необхідно передбачити норму, яка б встановлювала правило про те, що негайне виконання постанови про застосування адміністративного арешту здійснюється, якщо особа, щодо якої винесена така постанова, відмовляється від апеляційного оскарження.

Питання про наміри апеляційного оскарження має бути поставлено суддею одразу після оголошення постанови, а відповідь особи, до якої застосовано стягнення має бути відображена у тексті постанови.

Якщо ж особа, до якої застосовано адміністративний арешт, висловить бажання щодо апеляційного оскарження відповідної постанови, суд має прийняти рішення про відстрочку виконання постанови про застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту в порядку, передбаченому статтею 301 КУпАП, до отримання рішення за результатами апеляційного перегляду постанови. При цьому необхідно встановити, що апеляційний перегляд постанов

про застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту має здійснюватися не пізніше як у три дні з дня отримання відповідних матеріалів апеляційним судом.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що правове регулювання апеляційного перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення, винесених судами, не забезпечує повноцінного захисту прав і свобод громадян, що притягуються до адміністративної відповідальності. За таких умов доцільно передати повноваження щодо апеляційного перегляду таких рішень окружним адміністративним судам та здійснювати перегляд за правилами адміністративного судочинства. Крім того, необхідно забезпечити можливість апеляційного перегляду постанов про застосування адміністративного арешту шляхом застосування відстрочки виконання відповідної постанови до отримання результатів апеляційного перегляду.

Що ж стосується подальших розвідок у зазначеному напрямі, то зусилля науковців мають бути зосереджені, зокрема, на дослідженні принципів та процедур апеляційного перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення.

1. Бандурка О.М. Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.; Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: Пособие для слушателей народных университетов. – М.: Знание, 1989. – 96 с.; Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учеб. пособ. – М.: Юриспруденция, 1999. – 112с.; Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): Учеб. пособ. – Х.: Одиссей, 1999. – 224 с.; Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навч. посіб. – К., 1995. – 78 с.; Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.; Колтаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.; Колтаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.; Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навч. посіб. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с. 2. Коліушко І.Б., Голосніченко І.П. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, що підпадають під юрисдикцію суду // Право України. – 2001. – № 3. – С. 39–42.