

ПРИЧИНИ ПРОПУСКУ СТРОКІВ НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

THE REASONS OF PASSING OF TERMS FOR IMPOSITION OF ADMINISTRATIVE PENALTIES

Токарєва К.С.,
*аспірант Юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

Статтю присвячено дослідженню проблеми спливу строків накладення адміністративних стягнень ст. 38 КУпАП до моменту винесення постанови в справі про адміністративне правопорушення. Автор аналізує судову практику та законодавство, виявляє причини необґрунтованого затягування провадження та надає пропозиції їх усунення.

Ключові слова: адміністративні стягнення, строки накладення адміністративних стягнень, закриття справи, ухилення від адміністративної відповідальності.

Статья посвящена исследованию проблемы истечения сроков наложения административных взысканий статьи 38 КУоАП до момента принятия постановления по делу об административном правонарушении. Автор анализирует судебную практику и законодательство, обнаруживает причины необоснованного затягивания производства и предлагает способы их устранения.

Ключевые слова: административные взыскания, сроки наложения административных взысканий, закрытие дела, уклонение от административной ответственности.

The article studies the problem of an expiry of terms for imposition of administrative penalties under Article 38 of the CUoAO happens until a judgment adopted. The author analyzes the jurisprudence and legislation, shows causes of unwarranted proceedings delay and submit proposals to address them.

Key words: administrative penalties, terms for imposition of administrative penalties, closing case, avoidance of administrative responsibility.

Постановка проблеми. Невирішеною загальною проблемою сучасного стану правозастосовчої практики розгляду справ про адміністративні правопорушення є систематичні випадки затягування провадження та неможливість накладення судом адміністративного стягнення в межах строків ст. 38 КУпАП.

Правила Кодексу України про адміністративні правопорушення не містять норм щодо зупинення перебігу цих строків, які є доволі короткотривалими. Тому в разі їх закінчення провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю незалежно від обставин, що цьому сприяли. Зазначене обумовлює зв'язок проблеми необґрунтованого спливу строків ст. 38 КУпАП із важливими науково-практичними завданнями з'ясування причин, що обумовлюють його настання.

Стан досліджень. Вивченню питань практичного застосування норм адміністративного деліктного права присвячували свої роботи такі вчені, як В. В. Богуцький [1], В. В. Богуцька [1], Т. О. Коломоєць [2], В. В. Мартиновський [1], С. Д. Подлінець [4], Н. В. Хорошак [3], С. А. Ширіна [2] та інші. Однак, дослідження містять лише часткові посилення на існування проблеми, що підлягає вирішенню. Системний підхід до питання причин пропуску строків накладення адміністративних стягнень науковцями до цього часу не застосовувався.

Ціллю статті є комплексний пошук приводів та підстав необґрунтованого спливу строків накладен-

ня адміністративних стягнень з метою надання пропозицій створення правових механізмів усунення їх негативного впливу.

Виклад основного матеріалу. Першою перешкодою на етапі притягнення особи до адміністративної відповідальності є несвоєчасне направлення уповноваженими органами (посадовими особами) протоколу та матеріалів справи про вчинення адміністративного правопорушення до суду. Сплив строку накладення адміністративного стягнення з цих підстав не залежить від поведінки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та є наслідком затягування процесу передачі справи уповноваженими на те органами (посадовими особами), з вини яких правопорушник безпідставно може уникнути відповідальності за вчинене ним діяння.

Подібні факти зловживань з боку органів (посадових осіб), що уповноважені на складення протоколів про вчинення адміністративного правопорушення та надсилання їх на розгляд до суду, є наслідком відсутності правової норми в законодавстві, яка б передбачала часові межі його здійснення. Єдиний виняток становлять корупційні правопорушення, для яких ст. 257 КУпАП визначений триденний строк [5].

Тому виникають випадки, коли адміністративні матеріали та протокол надходять до суду за декілька днів до закінчення строку накладення адміністративного стягнення або навіть після його спливу, що є неприпустимо.

У справах про адміністративні правопорушення, що вчиняються на транспорті, нерідко направ-

лення в суд адміністративних матеріалів після закінчення строків накладення адміністративного стягнення пов'язане з тим, що працівники підрозділу ДАІ, на території якого було вчинено правопорушення, спочатку направляють матеріали до органів ДАІ за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання правопорушника, і лише після цього матеріали потрапляють до суду [6]. Або ж матеріали без законних підстав передаються спочатку органу, який не має повноважень на їх розгляд, що збільшує час їх передачі в суд [7].

Іншим фактором, що впливає на спливу строку, передбаченого ст. 38 КУпАП, є неналежна підготовка матеріалів про вчинення адміністративного правопорушення до їх передачі в суд та повернення судами справ на доопрацювання (згідно з даними судової статистики у 2013 році з цієї метою було повернуто 67,7 тис. матеріалів про адміністративні правопорушення) [8].

Основною причиною повернення справ є неналежне складення протоколу, невідповідність його вимогам ст. ст. 254, 256 КУпАП [4, с. 176]. Працівниками уповноважених органів не з'ясовуються усі обставини скоєння правопорушення, не відбираються пояснення свідків, не фіксуються обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Неналежне складення протоколів стає підставою затягування розгляду справи та спливу строку притягнення до адміністративної відповідальності, про що свідчать досліджена численна судово практика [9; 10; 11; 12], адже строків дооформлення чи доопрацювання матеріалу про адміністративне правопорушення КУпАП не передбачає.

Направлення адміністративних матеріалів на дооформлення не завжди стає запорукою пропуску давнісного строку. Після їх повернення справи місяцями можуть чекати розгляду в суді, як це видно із постанови від 27 червня 2013 року Голосіївського районного суду м. Києва в справі – 752/10638/13-п [13]. Отже, проблемою є зволікання судів при перевірці обставин вчинених діянь. Досить часто неналежна і необгрунтовано довготривала підготовка судом матеріалів справи про адміністративне правопорушення до судового розгляду стає причиною того, що строк накладення адміністративного стягнення спливає.

Однією з основних проблем своєчасного вирішення судом справ у межах строку накладення адміністративних стягнень є неявка особи, яка притягається до адміністративної відповідальності на судовий розгляд. Відповідно до ст. 268 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадку, якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Досить часто особи, що притягаються до адміністративної відповідальності, зловживаючи своїми правами при отриманні судових повісток, умисно не з'являються за їх отримання до відділень поштового зв'язку. Після спливу строку зберігання на поштово-

му відділенні повістка або судовий лист повертаються назад до суду із відміткою «за терміном зберігання», а правопорушник навмисно не приймає участь у судовому процесі і не отримує копію постанови в справі, що дає йому подальші процесуальні підстави для її оскарження та затягування розгляду справи в апеляційному суді.

Тому після декількох відкладень справи через неявку особи суд вимушений або розглянути справу за відсутності особи, що притягається до адміністративної відповідальності, і дотриматись строків накладення адміністративних стягнень, або ж відкласти її розгляд, ризикуючи спливом строку. Шляхом вирішення проблеми неявки є виклик органу внутрішніх справ, судді або ж привід особи, що притягається до адміністративної відповідальності, який застосовується у виключних випадках (ч. 2, 3 ст. 268 КУпАП), де явка особи є обов'язковою. Верховний суд України в Узагальненні від 01.03.2006 вважає порушенням незастосування приводу особи в справах, де він дозволений [14].

Часто затягування справи є наслідком умисного недобросовісного заявлення клопотань про відкладення розгляду справи особою, яка притягається до адміністративної відповідальності. Задоволення судом подібних заяв призводить до систематичних відкладень, неможливості слухання справи по суті і як наслідок – спливу строку накладення адміністративного стягнення. Тому суд повинен критично ставитись до підстав, на яких подаються подібні заяви, зважати на їх поважність і процесуальну поведінку особи, що притягається до адміністративної відповідальності.

Іншою причиною пропуску строку накладення адміністративного стягнення стає відкладення розгляду справи з метою проведення експертизи, про що зазначають Т. О. Коломєць, С. А. Ширіна [2, с. 38]. Довга тривалість складання висновку експерта (10, 30, 60, 90 календарних днів або більший розумний строк [15]) не відповідає ст. 38 КУпАП і призводить до закриття справ. У законодавстві України, окрім ст. 38 КУпАП, не міститься норми, яка б зобов'язувала експертні установи здійснювати дослідження в справах про адміністративні правопорушення в межах строків накладення адміністративних стягнень.

Аналіз судових справ дає підстави зазначити, що предметом справ про адміністративні правопорушення в більшості випадків є порушення правил дорожнього руху, де вину встановити неможливо без проведення кваліфікованої експертизи: судово-автотехнічної, транспортно-трасологічної тощо [2, с. 30]. Тому ризик спливу строку накладення адміністративного стягнення у зв'язку із призначенням та тривалим часом проведення експертиз у цій категорії справ є найбільшим. Про що свідчить, наприклад, справа, розглянута суддею Орджонікідзевського районного суду м. Харкова в справі про притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 124 КУпАП [16].

Окремим фактором, що призводить до необгрунтованого спливу строку накладення адміністративного стягнення слугує оскарження постанови першої

інстанції до суду апеляційної інстанції, де строки накладення адміністративних стягнень закінчуються під час апеляційного розгляду справи у зв'язку з їх короткою тривалістю. Адже постанова судді в справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, за винятком постанов, передбачених КУпАП. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною і оскарженню не підлягає (ст. 294 КУпАП) [5].

У випадку апеляційного оскарження на час розгляду справи в апеляційному суді постанова суду першої інстанції про накладення стягнення (винесена в межах строку) не набирає законної сили. Тобто адміністративне стягнення не є накладеним і буде залежати від постанови апеляційного суду. Якщо строки притягнення до адміністративної відповідальності на момент розгляду справи в апеляційному суді закінчились, суд, керуючись ст. 38 КУпАП, не має права накласти адміністративне стягнення за вчинене правопорушення. У подібних ситуаціях, як показує судова практика, апеляційні суди закривають провадження на підставі ст. 247 КУпАП [17].

Однак така практика є дискусійною. Деякі суди вважають, що строки накладення адміністративних стягнень, які спливали на час апеляційного розгляду справи, однак не закінчились на момент винесення оскаржуваної постанови про накладення адміністративного стягнення в суді першої інстанції, не можуть бути підставою закриття справи та застосування п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП. Такої позиції дотримувався Апеляційний суд міста Києва в справі №33/796/327/2014 згідно з постановою від 24 березня 2014 року [18].

На мою думку, подібна практика судів є хибною, адже оскарження постанови суду першої інстанції не зупиняє перебігу строку накладення адміністративного стягнення, яке до моменту набрання законної сили постановою апеляційного суду не вважається накладеним. Ця ситуація та причина пропуску строку накладення адміністративного стягнення в апеляційних судах залежить не тільки від неправомірної поведінки учасників правовідносин, якою є зловживання своїми процесуальними правами, а й від неефективного законодавчого регулювання притягнення особи до відповідальності за вчинення нею адміністративного правопорушення.

Окрім наведеного, причиною пропуску досліджуваних строків є відкладення розгляду справи у зв'язку з оскарженням у порядку адміністративного судочинства рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [2, с. 38]. Постанова адміністративного суду, що винесена за наслідками розгляду адміністративного позову, може встановлювати наявність або відсутність підстав для притягнення до адміністративної відповідальності фізичної особи, справа щодо якої розглядається в загальному суді за правилами КУпАП. Тому у випадку існування одночасного провадження щодо оскарження рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень згідно з правилами КАС України фізична особа, яка притягається до адміністративної відпо-

відальності, має право на заявлення клопотань про відкладення розгляду справи до моменту вирішення адміністративного позову.

Значне навантаження суддів також не сприяє швидкому вирішенню справи про адміністративне правопорушення. Середньомісячне надходження на суддю місцевого загального суду (відповідно до штатної чисельності суддів) становить 63,5 справ і матеріалів [8].

До спливу строків накладення адміністративних стягнень також призводить оголошення особи в розшук та відсутність даних про її місцезнаходження.

Підсумовуючи вищевикладене, вказані причини пропуску строків накладення адміністративних стягнень можна класифікувати за таким критеріями:

I. Залежно від моменту виникнення на: 1) ті, що виникають на етапі досудового провадження; 2) ті, що виникають на етапі судового розгляду справи.

II. Залежно від джерела походження на: 1) ті, що виникають внаслідок недосконалості законодавчих конструкцій. До них належать: відсутність інституту зупинення строків накладення адміністративних стягнень; малотривалість строків накладення адміністративних стягнень; відсутність строку надсилання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення до уповноваженого органу (посадової особи) та суду тощо; 2) ті, що залежать від фактичних дій та стану правовідносин, такі як перезавантаженість судових органів; умисне затягування розгляду справи; неналежне оформлення матеріалів справи; неналежна підготовка та розгляд матеріалів справи; довготривалість проведення експертиз тощо; 3) змішані (внаслідок одночасного настання фактичних обставин та існування недоліків законодавчого механізму).

III. Залежно від суб'єкта впливу: 1) ті, що пов'язані з поведінкою особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; 2) ті, що залежать від поведінки органу (посадової особи), якою складено протокол про вчинення адміністративного правопорушення; 3) ті, що залежать від поведінки суду (судді); 4) ті, що виникають у результаті волевиявлення законодавчого органу.

Висновки. Аналіз судової практики показав, що суб'єктами затягування розгляду справ та матеріалів про адміністративні правопорушення є як органи (посадові особи), уповноважені на розгляд та вирішення справи, так і особи, які притягаються до адміністративної відповідальності. Результати проведеного дослідження свідчать про потребу збільшення тривалості строків ст. 38 КУпАП, розробку підстав зупинення провадження в справах про адміністративні правопорушення, що одночасно зупиняли б перебіг строків накладення адміністративних стягнень та процесуальних строків, встановлення в КУпАП строків вчинення окремих процесуальних дій. Зазначені пропозиції надають перспективи подальших розвідок у цьому напрямку, які сприятимуть усуненню недоліків законодавчого механізму, унеможливлять ухилення осіб, які вчинили правопорушення від притягнення до адміністративної відповідальності, та забезпечать дотримання принципу верховенства права в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / В. В. Богуцький, В. В. Богуцька, В. В. Мартиновський. – 3-тє вид., перероб. і доп. – Харків : ФІНИ, 2010. – 200 с.
2. Коломоєць Т. О. Актуальні напрямки вдосконалення правових засад та процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з безпекою дорожнього руху / Т. О. Коломоєць, С. А. Ширіна // Судова практика. – К., 2012. – № 3. – С. 30–38.
3. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
4. Подлінев С. Д. Адміністративна відповідальність в Україні : курс лекцій / С. Д. Подлінев. – Одеса : Юридична література, 2008. – 648 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на 14 квіт. 2014р. : – Х. : Право, 2014. – 328 с. – (Кодекси України).
6. Судова практика з розгляду адміністративних справ про деякі правопорушення на транспорті : Узагальнення судової практики Верховного суду України від 01 січня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=n0076700-04>.
7. Практика розгляду судами справ про адміністративні правопорушення у сфері грального бізнесу, відповідальність за які передбачена ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення : Узагальнення Верховного суду України від 01 серпня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/773BDA2A9A30BCEEC2257B7C0044AFE5](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/773BDA2A9A30BCEEC2257B7C0044AFE5).
8. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим за 2013 рік : судова статистика Вищ. спец. суду України з роз. цив. і кримін. справ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.
9. Постанова Апеляційного суду міста Києва. Справа №33/796/1053/2013 від 05 серпня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33100406>.
10. Постанова Ізмаїльського міськрайонного суду Одеської області. Справа №3–706/11 від 25 серпня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17948017>.
11. Постанова Святошинського районного суду міста Києва. Справа №759/1498/13-п від 31 січня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29414191>.
12. Постанова Святошинського районного суду міста Києва. Справа – 759/6434/13-п від 24 травня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31466244>.
13. Постанова Голосіївського районного суду м. Києва. Справа – 752/10638/13-п від 27 червня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32103041>.
14. Практика розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (статті 185–1852 КпАП) : Узагальнення судової практики Верховного Суду України від 01 березня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/297C19D4729B8B67C2257B7C00432A88](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/297C19D4729B8B67C2257B7C00432A88).
15. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України – 53/5 від 8 січня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0001-13>.
16. Постанова Орджонікідзевського районного суду м. Харкова. Справа №2029/184/2012 від 31 травня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24760877>.
17. Постанова Апеляційного суду Чернівецької області. Справа про №33/794/35/14 від 27 березня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscore.com/act-postanova-723-134-14-p-stankovska-g-a-27-03-2014-rozpivannya-piva-alkogolnix-slaboalkogolnix-napo-vs>.
18. Постанова Апеляційного суду міста Києва. Справа – 33/796/327/2014 від 24 березня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37906367>.