

УДК 342.9:347.994:347.998.85

**Тетяна Весельська,**суддя Вищого адміністративного суду України,  
здобувач кафедри адміністративного права і процесу  
Київського національного університету внутрішніх справ

## ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: МЕЖІ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

*Стаття присвячена дослідженню проблем оскарження заходів забезпечення провадження в адміністративному судочинстві та меж такого оскарження.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, провадження в справах про адміністративні правопорушення, вилучення, оскарження.

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Проблематика розвитку адміністративного судочинства представлена в сучасних дослідженнях. Підготовлено низку дисертаційних досліджень та підручників. Зокрема це роботи В. Стефанюка [1], А. Руденка [2], В. Андрійцю [3], Т. Коломоєць [4]. Побачили світ й декілька науково-практичних коментарів Кодексу адміністративного судочинства України [5; 6; 7].

Сучасні дослідження, в основному, присвячені загальним проблемам розвитку адміністративного судочинства і не торкаються проблем взаємовідносин адміністративного судочинства та провадження в справах про адміністративні правопорушення. Метою ж підготовки даної статті є з'ясування теоретичних та практичних аспектів взаємозв'язку адміністративного судочинства та провадження в справах про адміністративні правопорушення.

### Предмет оскарження\*

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень.

У той самий час місцевим загальним судам як адміністративним підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Які ж рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень є предметом оскарження в адміністративному судочинстві? Насамперед, розглянемо провадження в справах про адміністративні правопорушення. На стадії адміністративного розслідування Кодекс передбачає можливість прийняття таких рішень та здійснення дій.

Особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, може бути доставлена до органів внутрішніх справ (міліції), до підрозділу Військової служби правопорядку в Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадського пункту з охорони громадського порядку.

З метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано ін-

\* Внутрішню рубрикацію тексту (підзаголовки) здійснено редакцією.

ші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення (у разі неможливості його складення на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим), забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускаються: адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб; тимчасове затримання транспортного засобу; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності. Складання протоколу передбачає дотримання певних вимог. Наприклад, це вимоги щодо складання протоколу в двох примірниках, вимоги до змісту протоколу, вимоги щодо роз'яснення особі, яка притягається до відповідальності її прав та обов'язків. У разі застосування адміністративного затримання про це має бути складений окремий протокол. Підлягає процесуальному оформленню і проведенню огляду та вилучення.

На стадії розгляду справи мають бути дотримані вимоги щодо місця і строків розгляду справи, підготовки справи до розгляду, порядку розгляду справи, забезпечення участі особи у розгляді справи, а також щодо змісту постанови, порядку вручення її копії.

Кодекс про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) регламентує порядок здійснення відповідних дій, вимоги до процесуального оформлення рішень. У той самий час, крім норм КУпАП, порядок здійснення провадження регулюється низкою підзаконних нормативно-правових актів. Постановами Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1086, № 1102, № 1103 затверджено Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія, талона про

проходження державного технічного огляду і ліцензійної картки на транспортний засіб та їх повернення, Порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках, Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду. Проведення в справах про адміністративні правопорушення також регулюється відповідними нормативно-правовими актами.

Нормами КУпАП передбачено можливість забезпечення провадження та постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, можуть бути оскаржені заінтересованою особою до вищестоящего органу (вищестоящої посадової особи) щодо органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду. Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення не зупиняє їх виконання.

Постанова в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, та потерпілим. Постанова адміністративної комісії, рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена до вищестоящої інстанції або у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Постанова судді в справі про адміністративне правопорушення може бути переглянута в апеляційному порядку за

скаргою особи, щодо якої її винесено, а також потерпілим.

Така процедура оскарження дає можливість особі самостійно обрати спосіб оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення. Можливо обрати інстанційний або ж судовий порядок оскарження.

#### **Опосередковане оскарження заходів забезпечення провадження у справі**

Вивчення судової практики щодо застосування можливостей адміністративного судочинства для оскарження рішень, дій чи бездіяльності (в тому числі постанов у справах про адміністративні правопорушення) суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення дає можливість зробити певні висновки.

Так, було вивчено 320 справ, у яких приймалися рішення місцевими адміністративними судами більшості областей України, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя. З'ясувалося, що здебільшого розглядаються скарги на незаконне вилучення документів, транспортних засобів, земельних ділянок, фінансових активів, незаконне затримання особи, незаконне затримання транспортного засобу. За наслідками розгляду таких справ суд приймав рішення щодо: задоволення адміністративного позову в повному обсязі (37%), часткового задоволення адміністративного позову (21%), відмови в задоволенні адміністративного позову (37%), а також ухвалював рішення про неналежність справи до адміністративної юрисдикції.

Таке дослідження спричинило необхідність з'ясування меж, в яких адміністративний суд може приймати рішення в разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства, адміністративний суд має відповідні повноваження при вирішенні справи, а саме: задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. У разі задо-

волення адміністративного позову суд може прийняти, зокрема, постанову про:

- визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

- зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

- зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

- стягнення з відповідача коштів.

Для прикладу розглянемо таку ситуацію: Шаргородський районний суд Вінницької області розглянув 26.06.2009 р. справу за позовом особи А. до старшого інспектора відділення ДАІ Новоушицького району Хмельницької області О. про оскарження рішення (акта індивідуальної дії), визнання дій незаконними та скасування постанови про накладення штрафу в адміністративній справі [8].

У даній справі судом прийнято рішення про задоволення позовної заяви особи А. — визнано дії незаконними та скасовано постанову про накладення штрафу; провадження у справі про адміністративне правопорушення закрито; зобов'язано інспектора ДАІ Новоушицького району Хмельницької області О. повернути технічний паспорт.

Таким чином, підставою для оскарження постанови в справі про адміністративне правопорушення, як убачається з рішення, було, серед інших, незаконне вилучення документів як захід забезпечення провадження у справі.

Отже, із зазначених обставин можна зробити висновок, що особа мала можливість у порядку адміністративного судочинства оскаржити або неправомірність вилучення документів, або постанову в цілому. В таких випадках, фактично, відбувається непряме (опосередковане) оскарження застосування заходів забезпечення провадження. У разі визнання адміністративним судом незаконності їх застосування він приймає рішення й про незаконність накладення адміністративного стягнення.

#### **Питання преюдиціальності**

Одночасно розглянемо й іншу ситуацію: Харківським окружним адміні-

стративним судом розглянуто справу за адміністративним позовом особи А. до старшого інспектора Управління ДАІ ГУМВС України в Харківській області, Управління ДАІ ГУМВС України в Харківській області [9] про визнання неправомірними дій старшого інспектора при складанні протоколу про адміністративне правопорушення і визнання його нечинним та зобов'язання Управління ДАІ ГУМВС України в Харківській області повернути йому вилучене посвідчення водія. Отже, в цій справі позивач оскаржує не постанову, а лише протокол про адміністративне правопорушення. Особливість ситуації полягає в тому, що судовими рішеннями Фрунзенського районного суду міста Харкова і Апеляційного суду Харківської області цю особу притягнуто до адміністративної відповідальності безпосередньо за правопорушення, вчинення якого зафіксовано в протоколі, що оскаржується в порядку адміністративного судочинства.

Вирішуючи справу, суд зазначив, що оскаржений протокол є правовим актом індивідуальної дії, що тягне для позивача юридичні наслідки, та вважав його таким, що не відповідає вимогам чинного законодавства щодо викладення обставин правопорушення. Суд не взяв до уваги доводи відповідача, що законність його дій щодо складання оскарженого протоколу підтверджується рішеннями суду, зокрема постановами Фрунзенського районного суду м. Харкова від 19.12.2008 р. та Апеляційного суду Харківської області від 11.03.2009 р. про притягнення особи А. до адміністративної відповідальності.

При цьому суд вказав, що відповідач, складаючи протокол про адміністративне правопорушення, який не відповідає вимогам чинного законодавства, діяв не на підставі та не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а тому є підстави вважати такі дії неправомірними. На думку суду, відповідна сторона не вжила всіх засобів для повного захисту прав, свобод та інтересів позивача, всупереч положенням ст. 22 Конституції України, що призвело до звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод громадянина.

За таких обставин суд задовольнив позов і визнав неправомірними дії старшого інспектора Управління ДАІ ГУМВС України в Харківській області щодо

складання протоколу про адміністративне правопорушення та визнав нечинним протокол про адміністративне правопорушення, складений стосовно особи А.; зобов'язав Управління ДАІ ГУМВС України в Харківській області повернути особі А. посвідчення водія.

Втім протокол про адміністративне правопорушення є одним із основних доказів у справі. Тому визнання його нечинним призводить до втрати доказу в справі, постановою в якій вже набула законної сили. Навряд чи цю ситуацію можна вважати правомірною. Таке рішення окружного адміністративного суду створює небезпечний прецедент можливості перегляду судами справ про адміністративні правопорушення, постанови в яких уже прийняті судами.

Відповідно до ст. 72 КАСУ обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській 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. Постанова суду в справі про адміністративне правопорушення, яка набрала законної сили, є обов'язковою для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалено вирок або постанову суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою. Висновки щодо інших питань, викладені у постанові про адміністративне правопорушення, не є обов'язковими для суду, який розглядає адміністративну справу [10].

Але у цій справі адміністративний суд, під час вивчення обставин вчинення адміністративного правопорушення, з'ясував правомірність поведінки лише посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, а не особи, яку притягнуто до відповідальності, а відтак, має застосовуватися ч. 1 ст. 72 КАСУ, а не її ч. 4.

### Висновки

У результаті даного аналізу можна дійти таких висновків. В адміністративних справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності мають бути дотримані правила предметної під-

судності. Якщо оскаржується рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у таких справах, то відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ вони підсудні місцевим загальним судам як адміністративним, а не окружним адміністративним. Відповідно до ст. 72 КАСУ обставини, встановлені судовим рішенням в 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.

Щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні

правопорушення, то може бути реалізоване як пряме, так і непряме оскарження. Непряме оскарження здійснюється шляхом оскарження постанови в справі про адміністративне правопорушення, коли підставою для оскарження фактично є неправомірне застосування заходів примусового характеру. Пряме оскарження здійснюється шляхом подання адміністративного позову до місцевого загального суду, як адміністративного, з метою визнання неправомірними рішень, дій чи бездіяльності уповноважених суб'єктів.

#### ПРИМІТКИ

1. Адміністративне судочинство в Україні / упоряд. : Володимир Сергійович Стефанюк, Володимир Васильович Сунцов. — Х. : Консум, 2002. — (Серія «Реформа судів України»). — Кн. 1 : Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). — Х. : Консум, 2002. — 176 с.
2. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Руденко ; Нац. юрид. академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2006. — 20 с.
3. Андрійцьо В. Д. Адміністративне судочинство України : підруч. : у 2 т. / В. Д. Андрійцьо, А. А. Трачук. — Ужгород : Гражда, 2009. — 367 с.
4. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство : підруч. / Т. О. Коломоєць (заг. ред.), Ю. В. Пирожкова, О. О. Газенко [та ін.] ; Держ. вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» Міністерства освіти і науки України. — К. ; Запоріжжя : Істина, 2009. — 344 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. ком. / А. Т. Комзюк (заг. ред.), Н. О. Армаш, О. М. Бандурка [та ін.]. — К. : Прецедент, 2009. — 823 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. ком. / Р. О. Куйбіда (заг. ред.), О. А. Банчук, І. Б. Коліушко [та ін.] ; Центр політико-правових реформ. — К. : Юстініан, 2009. — 976 с.
7. Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В. К. Матвійчук (заг. ред.), І. О. Хар. — К. : КНТ, 2007. — 788 с.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4627334>
9. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4810788>
10. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. ком. : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К. : Книги для бізнесу, 2007. — Т. 1. — С. 427.

***Весельская Татьяна. Производство по делам об административных правонарушениях: пределы обжалования в административном судопроизводстве.***

*Статья посвящена исследованию проблем обжалования мер обеспечения производства в административном судопроизводстве и пределов такого обжалования.*

***Ключевые слова:*** административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях, изъятие, обжалование.

***Veselska Tatiana. Proceedings in the cases of misdemeanors: limits of appeal in administrative process.***

*The article is devoted to issues of appealing the measures to ensure in administrative process and limits of such appeal.*

***Key words:*** administrative process, proceedings in cases of misdemeanors, removal, appeal.