

УДК 342:95

Роман Миرونюк,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ НА ПІДСТАВІ РІШЕНЬ МІЖНАРОДНИХ СУДОВИХ УСТАНОВ*

У статті досліджено особливості перегляду справ про адміністративні правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом, також вказано на недоліки правового регулювання такої процедури та висловлено пропозиції щодо її удосконалення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, перегляд справ про адміністративні правопорушення, рішення міжнародних судових установ, удосконалення законодавства.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень» від 24.05.2012 р. 4847-VI [1], на виконання норм Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV [2], яким Україна взяла на себе зобов'язання виконувати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України та зобов'язалася впроваджувати в українське судочинство та адміністративну практику європейські стандарти прав людини, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) було доповнено новою главою 24¹ «Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом» [3]. З урахуванням мети та задач дослідження в межах даної статті проаналізуємо особливості перегляду даної категорії справ про адміністративні правопорушення, а також вкажемо на недоліки правового регулювання такого порядку та висловили пропозиції щодо його удосконалення.

Відповідно до ст. 297¹ КУпАП правом на перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення наділена «особа, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною», тобто йдеться про те, що такими особами можуть бути і особа, яка притягнута до адміністративної відповідальності, і потерпіла особа.

Для подання заяви про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлюється місячний строк із дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, стало відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного. У разі пропущення строку для подання заяви з причин, визнаних поважними, він може бути поновлений за клопотанням особи, яка подала заяву. Заява про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення повертається особі, яка її подала, якщо вона не порушує питання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено. Питання про поновлення строку для подання заяви про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення або про повернення заяви особі,

* Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

яка її подала, вирішується без виклику осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення.

Вважаємо, що законодавчо визначена можливість перегляду справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом та прийняття рішення є значним кроком у забезпеченні законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в Україні, однак має свої вади. Зокрема при формулюванні норм про адміністративну відповідальність громадян слід мати на увазі, що чинний КУпАП встановлює досить просту процедуру притягнення до відповідальності і не передбачає проведення складних дій з розслідування правопорушень, оскільки такі дії могли б потягти за собою значні бюджетні витрати. Аналогічно до цього доцільно було б передбачати і процесуальний порядок перегляду судових рішень у вказаній категорії справ. Натомість, глава 24¹ КУпАП закріплює доволі складну процедуру.

У першу чергу це стосуються процедури подання заяви про перегляд у справі про адміністративне правопорушення, а саме тих приписів, які передбачають прийняття Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ рішення про допуск справи до провадження або відмову у допуску заяви про перегляд у справі про адміністративне правопорушення до розгляду Верховним Судом України (частини 11—15 ст. 294¹ КУпАП). По-перше, незрозумілим є цільове призначення прийняття такого рішення. Адже, не розглядаючи зміст заяви про перегляд у справі про адміністративне правопорушення по суті, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ буде змушений постановляти рішення, яке не нестиме жодного змістовного навантаження для вирішення справи. Більше того, таким чином права особи, яка подала заяву про перегляд, будуть порушуватись, оскільки вона може бути позбавлена права на справедливий перегляд судом її справи. По-друге, незважаючи на те, що згідно з вимогами ч. 2 ст. 125 Конституції Украї-

ни Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, у результаті передбаченої законом процедури Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, визначаючи можливість допуску справи до розгляду, фактично перебирає на себе частку повноважень Верховного Суду України. По-третє, прийняття такого простого по суті процесуального рішення (допуск справи до розгляду Верховним Судом України) покладається на колегію суддів у складі п'яти суддів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, що, очевидно, буде перевантажувати зайвою роботою цю судову інстанцію. Крім того, прийняття цього рішення повинно відбутися протягом п'ятнадцяти днів з дня надходження заяви і постанова про допуск справи до провадження або про відмову в такому допуску повинна бути обґрунтованою. Але при цьому потрібно врахувати, що Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ не брав участі в розгляді цієї справи про адміністративне правопорушення, і тому для прийняття обґрунтованого рішення потрібно витребувати матеріали справи з того районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду, суддя якого постановив рішення у справі. Для цього потрібно направити відповідний запит до суду, який розглядав цю справу, і дочекатись її надходження. Виходячи з цього, вимога закону про прийняття рішення про допуск справи до розгляду Верховним Судом України або відмову у такому допуску протягом п'ятнадцяти днів виконуватись не буде, а перегляд справи буде необґрунтовано затягуватись.

Загалом, на наш погляд, для спрощення цього порядку доцільно було б передбачити подання заяви про перегляд у справі про адміністративне правопорушення до Верховного Суду України через апеляційний суд або адміністративний суд, залежно від того, який з них був останньою національною інстанцією перегляду рішення у справі про адміністративне правопорушення.

У той самий час, якщо в Україні буде запроваджено касаційний перегляд рі-

шень у справах про адміністративні правопорушення у Вищому спеціалізованому суді з розгляду цивільних та кримінальних справ, на що ми та багато інших вчених та практиків маємо сподівання, то подання заяви про перегляд досліджуваної категорії справ до Верховного Суду України повинно здійснюватись через Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних та кримінальних справ. Саме тоді є доцільним подання заяви про перегляд даної категорії справ про адміністративні правопорушення до Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ та прийняття останнім рішення про направлення матеріалів до розгляду Верховним Судом України. А суддю-доповідача Вищого спеціалізованого суду необхідно уповноважити лише на здійснення перевірки відповідності заяви вимогам КУпАП щодо її оформлення та повноти документів, які до неї додаються. Що ж стосується питання допуску до розгляду справи Верховним Судом України, то таку «ланку» у порядку провадження у цих категоріях справ вважаємо зайвою та такою, що лише ускладнює цю процедуру.

Крім того, принагідно зазначити, що позитивними змінами щодо закріплення процедури перегляду справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом є чітке закріплення вимог до заяви про перегляд постанови, підстав для відмови в прийнятті цієї заяви в ст. 297³ КУпАП, чого не зроблено в попередніх етапах (способах) перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Порядок розгляду даної категорії справ Верховним Судом України здійснюється фактично на засадах апеляційного перегляду даних справ, однак зі своїми особливостями, які полягають у наступному.

Верховний Суд України здійснює розгляд справи в строк, який не перевищує одного місяця з дня надходження до Верховного Суду України витребуваних суддею-доповідачем матеріалів справи про адміністративне правопорушення. Разом з цим, таке формулювання ч. 2

ст. 297⁸ КУпАП дає можливість постійного продовження строку розгляду справи у Верховному Суді України, при якому новий строк буде починатися з кожного наступного витребування суддею-доповідачем матеріалів справи про адміністративне правопорушення, а відповідно створює підстави для затягування судового порядку розгляду справи. Тому, на нашу думку, більш конкретною у цьому випадку була норма ч. 2 цієї статті такого змісту: «Верховний Суд України здійснює розгляд справи в строк, який не перевищує одного місяця з дня надходження та реєстрації в Верховному Суді України заяви про перегляд справи та інших матеріалів справи про адміністративне правопорушення, наявність яких є обов'язковою».

Справедливо піддається критиці ч. 1 ст. 297⁸ КУпАП, відповідно до якої: «У Верховному Суді України справа про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення розглядається на спільному засіданні всіх судових палат Верховного Суду України. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від складу Верховного Суду України, визначеного законом». Так, відповідно до зауважень щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень», що був прийнятий 24.05.2012 р., які висловлені Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України, «децю нелогічною виглядає пропозиція законопроекту щодо перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення на спільному засіданні всіх судових палат Верховного Суду України. Це не узгоджується з вимогами статті 15 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої справи в судах розглядаються суддею одноособово, а у випадках, визначених процесуальним законом, — колегією суддів, а також за участю народних засідателів і присяжних (а не повним складом судових палат)» [4].

Слід погодитися з таким зауваженням, адже залучення до розгляду такої кількості суддів (не менше двох третин

від складу Верховного Суду України, визначеного законом, тобто 32 судді) може повністю паралізувати роботу Верховного Суду, оскільки судді будуть вимушені відкладати розгляд інших справ у силу надмірної завантаженості, та й категорія таких справ не вирізняється надзвичайною складністю, що й зумовлює недоцільність прийняття рішення у справі такою великою кількістю суддів, що, до того ж, може створити прецедент і для провадження в інших категоріях справ.

Таким чином, виходячи з аналізу законодавчих основ його здійснення провадження щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення на підставі рішень міжнародних судових установ та з урахуванням мети та завдань такого провадження, з огляду на його ефективність та підвищення рівня забезпечення прав учасників такого провадження, зроблено висновок про необхідність внесення змін до ст. 297⁸ КУпАП, і викладення її в редакції такого змісту: «Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення у Верховному Суді України здійснюється колегією у складі п'яти суддів судової палати у кримінальних справах. Верховний Суд України здійснює розгляд справи в строк, який не перевищує одного місяця з дня надходження та реєстрації в Верховному Суді України заяви про перегляд справи та інших матеріалів справи про адміністративне правопорушення, наявність яких є обов'язковою. Розгляд справи здійснюється за правилами її апеляційного перегляду з урахуванням особливостей, встановлених статтями 297⁸—297¹⁰ КУпАП. Суддя-доповідач, розпочавши розгляд справи на постанову у справі про адміністративне правопорушення: 1) оголошує склад суддів, які здійснюють розгляд справи, яка справа підлягає розгляду, ким подано заяву; 2) пересвідчується у явці особи, щодо якої винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом, а також викликаних до суду інших осіб; 3) перевіряє повноваження представників та захисників у разі їх

участі у судовому розгляді справи; 4) пересвідчується у причинах неявки учасників провадження у справі і приймає рішення про розгляд справи за їх відсутності або про перенесення розгляду справи з вказівкою на дату та час їх пізнішого розгляду; 5) роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права та обов'язки; 6) вирішує заявлені відводи або клопотання, якщо такі надходили до суду. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст вимог, викладених у заяві про перегляд, та результати проведених ним підготовчих дій. Особа, яка подала заяву до Верховного Суду України, інші особи, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, у разі їх прибуття у судові засідання мають право надати пояснення по суті заявлених вимог. Неприбуття осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення і належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, для участі в судовому засіданні не перешкоджає судовому розгляду справи. Якщо суд визнав обов'язковою участь у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі, а вони не прибули, суд може відкласти розгляд справи. Після закінчення заслуховування пояснень особи, яка подала заяву, та інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення постанови».

Безпосередній розгляд здійснюється за правилами апеляційного перегляду справи з урахуванням особливостей, встановлених статтями 297⁸—297¹⁰ КУпАП. Особливої уваги заслуговують рішення, які може прийняти суд за результатами перегляду справи. В ст. 297⁹ КУпАП визначено, що «за наслідками розгляду справи більшістю голосів від складу Верховного Суду України приймається одна з таких постанов: 1) про повне або часткове задоволення заяви; 2) про відмову в задоволенні заяви». Тут же зазначено, що «Верховний Суд України задовольняє заяву у разі наявності підстави, передбаченої частиною другою статті 297¹ цього Кодексу». В ч. 2

ст. 297¹ КУпАП, на яку здійснюється посилавання, визначено, що «постанова по справі про адміністративне правопорушення може бути переглянута з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні судом справи про адміністративне правопорушення». З урахуванням співставлення цих норм, можна дійти висновку, що Верховний Суд України задовольняє заяву у всіх випадках надходження до нього таких постанов, тобто виходячи з правил логіки, друге рішення у справі, а саме про відмову в задоволенні заяви, суд взагалі не може винести. В той самий час п. 4 цієї самої статті, тобто ст. 297⁹ КУпАП, визначає, що «Верховний Суд України відмовляє в задоволенні заяви, якщо обставини, що стали підставою для перегляду справи, не підтвердилися». Таким чином, абсурдним виглядає положення ч. 2 цієї статті: «Верховний Суд України задовольняє заяву у разі наявності підстави, передбаченої частиною другою статті 297¹ цього Кодексу», яке, на нашу думку, потребує виключення.

Відповідно до ч. 3 ст. 297⁹ КУпАП суд, приймаючи постанову про повне або часткове задоволення заяви, має право: 1) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 2) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 3) скасувати постанову та направити справу про адміністративне правопорушення на новий розгляд до суду, який виніс оскаржувану постанову; 4) змінити постанову. Можливість прийняття рішення судом про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення та прийняття нової постанови, а не направлення її на новий розгляд до апеляційного чи адміністративного суду є свідченням того, що Верховний Суд України як найвища судова інстанція в Україні, з одного боку, не обмежений доводами, визначеними в рішеннях попередніх судових інстанцій, а з іншого — повинен врахувати аргументи прийняття рішення у справі, прийняте міжнародною судовою інстанцією, та якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуаль-

ного права чи дослідивши нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду попередньої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом може самостійно на власний розсуд прийняти нове рішення у справі, але в межах чинного КУпАП.

Гадаємо, що підставами для скасування постанови суду першої інстанції та прийняття нової постанови є: неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи; недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд попередньої інстанції вважає встановленими; невідповідність висновків суду обставинам справи; порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання, а так само розгляд і вирішення справи неповноважним судом.

Досить поверховий зміст має стаття 297¹⁰ КУпАП «Постанова Верховного Суду України», яка фактично дублює норму статті 400²¹ Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [5] та не розкриває зміст такої постанови, не передбачає порядок доведення інформації про прийняте рішення міжнародній судовій установі, яка встановила порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом та ініціювала перегляд справи у Верховному Суді України. Вважаємо, що положення, визначені в цій статті, носять несистематизований, недовершений характер, у зв'язку з цим пропонуємо їх викласти в статті 297⁹ КУпАП.

Також удосконаленню процедури перегляду постанов у даній категорії справ про адміністративні правопорушення, її уніфікації сприятиме закріплення в КУпАП змісту постанови Верховного Суду України.

Таким чином, на підставі дослідження особливостей перегляду справ про адміністративні правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом зроблено висновок про необхідність спрощення процедури перегляду таких справ шляхом: передбачення подання за-

яви про перегляд у справі про адміністративне правопорушення до Верховного Суду України через апеляційний суд або адміністративний суд, залежно від того, який із них був останньою національною інстанцією перегляду рішення у справі про адміністративне правопорушення; встановлення положення, відповідно до якого розгляд справи здійснюється за правилами її апеляційного перегляду з урахуванням особливостей, встановлених статтями 297⁸—297¹⁰

КУпАП; визначення положення, що перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення у Верховному Суді України здійснюється колегією у складі п'яти суддів судової палати у кримінальних справах протягом місяця з дня надходження та реєстрації заяви про перегляд справи та інших матеріалів справи про адміністративне правопорушення, наявність яких є обов'язковою.

ПРИМІТКИ

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень : Закон України від 24.05.2012 р. № 4847-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 16. — Ст. 139.

2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — № 51. — С. 1122.

4. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень (внесеного 7 лютого 2012 р.), висловлені Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_2_1_1_J?ses=10008&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%F9%E4%E4%E5%EF%E5%F0%E5%E3%EB%FF%E4%F3+%F1%F3%E4%EE%E2%E8%F5+%F0%B3%F8%E5%ED%FC&out_type=&i.

5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55. — Ст. 1900.

Миронюк Роман. Процессуальные особенности пересмотра дел об административных правонарушениях на основании решений международных судебных учреждений. В статье исследованы особенности пересмотра дел об административных правонарушениях в случае установления международным судебным учреждением, юрисдикция которого признана Украиной, нарушения Украиной международных обязательств при решении дела судом, указано на недостатки правового регулирования такой процедуры и высказаны предложения по ее усовершенствованию.

Ключевые слова: административная ответственность, пересмотр дел об административных правонарушениях, решения международных судебных учреждений, совершенствование законодательства.

Myronyuk Roman. Procedural features of cases review about administrative offenses on the basis of decisions of international judicial institutions.

In the article the features of cases review on administrative offenses in the case of establishing by international judicial institution which jurisdiction is recognized by Ukraine are investigated, offenses by Ukraine of international obligations while resolving the case by the court, the disadvantages of legal regulation of such procedure are stated and suggestions for its improvement are expressed.

Key words: administrative responsibility, reviewing cases on administrative violations, decisions of international judicial institutions, law improvement.