



УДК 347.998.95«4»

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ СУДАМИ СТРОКІВ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Глібко О.В., здобувач
кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена вивченню проблеми дотримання строків судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, встановленню основних причин і наслідків недотримання цих строків, визначенню шляхів подолання означеної проблеми з урахуванням позицій, сформульованих Європейським судом із прав людини.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, строки судового розгляду, розумні строки, порушення строків судового розгляду.

Статья посвящена изучению проблемы соблюдения сроков судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, установлению основных причин и последствий несоблюдения таких сроков, определению путей преодоления обозначенной проблемы с учетом позиций, сформулированных Европейским судом по правам человека.

Ключевые слова: административные правонарушения, сроки судебного рассмотрения, разумные сроки, нарушение сроков судебного рассмотрения.

Glibko O.V. THE VIOLATION OF THE TERMS OF COURT

This article is devoted to studying the problem of compliance with the terms of the trial of cases on administrative offenses, causes and the consequences of non-compliance with the criteria laid down by the European Court of Human Rights.

Key words: administrative offenses, timing of the trial, reasonable time, violation of the terms of the trial.

Постановка проблеми. Важливим завданням сучасного етапу реформування нашої держави є перетворення чинної системи правосуддя на ефективну, доступну та таку, що користувалась б довірою і повагою громадян. Ключовим інструментом цієї еволюції має стати Конвенція про захист прав і основоположних свобод 1950 р. [1] та практика Європейського суду з прав людини, у якій тлумачаться та застосовуються положення цього міжнародно-правового документа. Однією з гарантій конвенційного права на справедливий суд є забезпечення державою розгляду судових справ у розумні строки. Реальне втілення у життя цієї вимоги дасть змогу привести процес судового розгляду справ про адміністра-

тивні правопорушення у відповідність до загальновизнаних міжнародних стандартів у сфері судочинства.

Стан дослідження. Питанням діяльності суду як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції присвячено наукові праці таких науковців, як В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Банчук, С. Бенковський, І. Голосніченко, Е. Демський, В. Колпаков, А. Комзюк, Д. Лук'янець, В. Маляренко, Н. Писаренко, Г. Супрун, Н. Хорошак, А. Шергін та ін. Але, зважаючи на тенденцію постійного розширення меж юрисдикції суду щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, ця проблематика не втрачає своєї актуальності.

Метою статті є дослідження передбачених законодавством строків судо-



вого розгляду справ про адміністративні правопорушення, причин та наслідків їх недотримання; вивчення критеріїв оцінювання розумності строків розгляду судових справ, сформульованих Європейським судом з прав людини; з'ясування шляхів удосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Загальний строк розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності визначений ч. 1 ст. 277 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) і становить 15 днів з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи [2]. Інформацію стосовно спеціальних строків наведено у ч. 2 цієї статті, відповідно до якої окремі категорії справ мають бути вирішені судом протягом однієї, трьох, п'яти або семи діб. Зокрема, справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ст. 422, ч. 1 ст. 44, статтями 441, 1061, 1062, 162, 173, 1731, 1732, 178, 185, ч.1 ст. 1853, статтями 1857, 18510, 18822, 203–2061, розглядаються протягом доби, статтями 146, 160, 1851, 2127–21220 – у триденний строк, статтями 461, 51, 1669, 176 і 18834 – у п'ятиденний строк, статтями 101–103 КУпАП – у семиденний строк.

Передбачення процесуальним законом настільки коротких строків судового розгляду справ про адміністративні правопорушення часто має наслідком недотримання процесуальних прав особи, що притягається до відповідальності. На це неодноразово звертав увагу Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у рішеннях, прийнятих ним у справах проти України. Наприклад, у рішенні ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України», що набуло статусу остаточного, постановлено порушення державою підп. «b» п. 3 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція), яким обвинуваченому гарантується «адекватний час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту» [3].

Стосовно обставин цієї справи необхідно зазначити, що національний суд першої інстанції постановою від 14 жовтня 2010 р. визнав заявника винним у вчи-

ненні адміністративних правопорушень, передбачених ст. 185 і ч. 1 ст. 1851 КУпАП (злісна непокоря законним вимогам працівників міліції та порушенні порядку організації і проведення пікетування), та наклав на нього адміністративний арешт строком на три доби. Суттєвим є той факт, що протоколи про означені адміністративні правопорушення були складені лише за декілька годин до судового засідання і заявнику не дозволили ознайомитися з будь-якими іншими матеріалами справи перед її розглядом. З огляду на це у ЄСПЛ виникли сумніви в тому, що особі, яка притягалась до відповідальності, було забезпечено можливість належним чином ознайомитися з обвинуваченням та доказами проти нього, адекватно оцінити їх і розробити ефективну юридичну стратегію свого захисту (п. 76 рішення).

Також ЄСПЛ нагадав, що підп. «b» п. 3 ст. 6 Конвенції, про порушення якого йшлося у заяві, гарантує обвинуваченому «адекватний час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту». Виходячи з указанного, «обвинувачений повинен мати можливість організувати свій захист належним чином і без перешкод викласти суду, який розглядає справу, всі необхідні аргументи захисту, і таким чином вплинути на результат провадження». Більш того, засоби, доступні кожному, хто обвинувачується у кримінальному правопорушенні, мають містити можливість ознайомитися з результатами розслідування, що проводилося впродовж провадження, з метою підготовки захисту. При цьому питання адекватності часу та засобів, наданих обвинуваченому, повинно оцінюватися з огляду на обставини кожної конкретної справи.

Однак ЄСПЛ констатував подібні порушення Конвенції не тільки у справах проти України. Так, під час розгляду справи «Галстян проти Вірменії» ЄСПЛ встановив, що заявника притягнуто до адміністративної відповідальності за прискороною процедурою, оскільки згідно з національним законом справу про інкриміноване йому дрібне хуліганство має бути вирішено протягом одного дня. Враховуючи цей факт, Суд нагадав у п. 85 рішення, що наявність і викори-



стання прискореної процедури розгляду кримінальних справ саме по собі не суперечить ст. 6 Конвенції, але тільки за умови, що вона забезпечує необхідні механізми захисту та гарантії, які в ній містяться [4].

Далі ЄСПЛ надає ґрунтовну та переконливу аргументацію свого висновку щодо ненадання особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, достатнього часу і можливостей для підготування свого захисту. По-перше, уряду не вдалося навести переконливі докази того, що заявник міг однозначно користуватися як за законом, так і на практиці правом на відтермінування розгляду його справи для підготування свого захисту, і що така відстрочка була б йому надана в разі звернення з відповідним клопотанням. Неподання заявником будь-яких конкретних клопотань упродовж короткої досудової стадії не означає, що йому не був потрібен додатковий час, щоб в належних умовах правильно оцінити висунуті йому обвинувачення і розглянути дієві варіанти свого захисту.

По-друге, Суд не погодився з твердженням уряду стосовно достатності часу (приблизно дві години), який витратив національний суд на розгляд цієї справи, зважаючи на її нескладність, а також на те, що заявник добровільно підписав протокол про адміністративне правопорушення. Взавши до уваги передбачену національним законодавством можливість відмовитись від підписання протоколу, у п. 86 рішення ЄСПЛ зазначив: «... ні в законі, ні в матеріалах справи про адміністративне правопорушення ніщо не змушує думати, ніби заявник, підписуючи протокол, мав на меті щось інше, ніж підтвердити те, що він з ним ознайомлений і знає про свої права та висунуті проти нього обвинувачення».

Навіть якщо б ЄСПЛ підтримав позицію уряду стосовно нескладності справи, він тим не менш не знайшов підтвердження тому, що обставини, в яких відбувалося провадження, від моменту арешту до самого засудження, (перебування у відділенні міліції або по дорозі до суду без будь-яких контактів із зовнішнім світом, участь у низці слідчих заходів) дали змо-

гу заявнику належно ознайомитися та як слід оцінити обвинувачення і наявні проти нього докази, а також розробити потенційно виграшну лінію захисту.

У п. 1 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 р. «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення» роз'яснено таке: «При здійсненні правосуддя судам слід брати до уваги те, що відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на судовий розгляд своєї справи упродовж розумного строку» [5].

У цьому контексті суттєвим є те, що при визначенні розумності строку розгляду українськими судами справ про адміністративні правопорушення повинен застосовуватись кримінально-правовий аспект конвенційно гарантованого права на справедливий суд. Так, у п. 13 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя» судам загальної юрисдикції розтлумачено, що ЄСПЛ надав автономне значення використаним у Конвенції термінам з огляду на відмінність юридичної термінології держав-учасниць при позначенні однакових правових явищ [6]. Це стосується визначення змісту таких конвенційних категорій, як «кримінальне обвинувачення», «обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення», «затримання або арешт», «розумний строк судового розгляду».

Зі змісту низки рішень ЄСПЛ випливає [7, 8], що справи про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом, як правило, поглинаються змістом поняття «справа про кримінальне обвинувачення». Отже, визнання провадження кримінальним у розумінні ЄСПЛ вимагає від суб'єктів, що його здійснюють, додержання обов'язкових для процедури кримінального обвинувачення вимог, кожна з яких ґрунтується на принципі верхо-



венства права. Критерії оцінювання розумності строку розгляду судової справи є спільними для всіх категорій справ – складність справи, поведінка заявника і поведінка органів державної влади (насамперед суду) [9], однак їх тлумачення різняться залежно від правової природи правопорушення, що розглядається.

Виходячи з п. 38 рішення ЄСПЛ у справі «Гінчо проти Португалії», кожна держава, що ратифікувала Конвенцію, зобов'язана організувати свою правову систему таким чином, щоб забезпечити додержання вимог п. 1 ст. 6, включаючи й вимогу здійснення судового розгляду протягом «розумного строку» [10].

Недотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення негативно впливає на ефективність правосуддя та авторитет судової влади. Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ інформує, що порушення строків розгляду справ зумовлюють такі негативні фактори, як значне навантаження перш за все на суддів першої інстанції, незадовільне матеріально-технічне забезпечення судів, недоліки в роботі підрозділів органів внутрішніх справ, несвоєчасне виконання ухвал суду про привід осіб у кримінальному провадженні й у справах про адміністративні правопорушення, неможливість забезпечити участь адвокатів у судових процесах, тривалість часу, необхідного для доставки судових повісток про дату судового засідання, тощо [5].

На переконання Консультативної ради європейських суддів, ухвалення судового рішення в розумні терміни необхідно вважати важливим елементом його якості. Проте, як зазначалося вище, «...можливе виникнення суперечностей між швидкістю проведення процесу та іншими чинниками, пов'язаними з якістю, такими як право на справедливий розгляд справи» [11].

У цьому контексті важливого значення набувають процесуальні правила, які мають бути чіткими, прозорими та відповідати вимогам Конвенції. Однак самої лише наявності процесуального закону, який відповідає цим вимогам, недостатньо, тому що суддя повинен уміти орга-

нізувати та проводити судовий процес активно й чітко.

На жаль, матеріали судової практики часто свідчать про неналежний стан організації процесу розгляду справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, мають місце факти неналежної підготовки до судового розгляду, необґрунтованого зволікання з призначенням дати розгляду справ, а також невжиття заходів щодо недопущення недобросовісної поведінки учасників справи. При цьому слід враховувати, що використання процесуальних прав, зокрема, заявлення клопотань, не повинне розцінюватися як перешкодження здійсненню провадження, за винятком випадків, коли йдеться про зловживання правом.

Беручи до уваги відсутність детальних і чітких правил судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, які б відповідали стандартам справедливого правосуддя, стан адміністративно-деліктного законодавства також складно назвати задовільним. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 277 КУпАП суд може зупинити строк розгляду тільки у справах про адміністративні корупційні правопорушення, коли особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися через хворобу, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо. Відсутність передбаченої КУпАП можливості зупинити строк розгляду інших категорій судових справ сприймається більшістю науковців і практиків як суттєвий недолік процесуального закону, що потребує якнайшвидшого усунення [12, с. 45].

Зупинення строку розгляду справи про адміністративне правопорушення є необхідним у випадку призначення судом експертизи, проведення якої може зайняти значний проміжок часу. Якщо цього не зробити, то з великою долею ймовірності можна спрогнозувати, що розгляд такої справи буде тривати понад встановлені КУпАП строки. З метою уникнення недотримання строків розгляду справ судді все-таки приймають рішення про їх зупинення, навіть незважаючи на те, що Кодекс не закріплює за ними такого права.



При цьому вони використовують такий вид судового рішення, як ухвала, що взагалі не згадується у тексті КУпАП.

Для підтвердження зазначеного можна послатися на ухвали Самарського районного суду м. Дніпропетровська від 13 лютого 2015 р. (ЄДРСР – № 44082675), Садгирського районного суду м. Чернівці від 11 лютого 2016 р. (ЄДРСР – № 57554298), Суворовського районного суду м. Одеси від 25 квітня 2016 р. (ЄДРСР – № 57395342), Миколаївського районного суду Львівської області від 23 червня 2016 р. (ЄДРСР – № 58540715) тощо.

Означені ухвали винесені у справах про притягнення до адміністративної відповідальності водіїв за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 124 КУпАП (порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження інших транспортних засобів) за наслідками розгляду судом клопотань цих осіб про призначення автотехнічної експертизи. Відповідно до ч. 1 ст. 273 Кодексу експерт призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, коли виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації.

Задовольняючи клопотання, суди зупиняли строк розгляду справи до отримання експертного висновку та роз'яснювали, що ухвала у цій частині може бути оскаржена в апеляційному порядку шляхом подачі скарги до апеляційного суду через суд першої інстанції у п'ятиденний строк із дня проголошення ухвали [13]. Зі змісту окремих ухвал випливало, що апеляційну скаргу можна подати протягом вказаного строку безпосередньо до суду апеляційної інстанції [14]. Жодного посилання на процесуальні норми, якими керувалися суди при прийнятті рішень такої форми і змісту, у досліджуваних ухвалях не наводилось. Це виглядає досить дивно, оскільки суди таким чином засто-

сували правила, що не були встановлені державою.

Очевидно, що було б неправильно звинуватити у цій ситуації тільки суддів, які згідно з Рекомендацією №R(94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 жовтня 1994 р. «...мають право і повинні мати повноваження виконувати свої суддівські обов'язки для забезпечення належного застосування закону та для справедливого, ефективного і швидкого розгляду судових справ» [15]. Проігнорувавши рекомендації Ради Європи і вимоги міжнародних договорів, вітчизняний законодавець позбавив суддів можливості належно виконати поставлене перед ним завдання.

Зупинення строку розгляду справи про адміністративне правопорушення не слід плутати з відкладенням її розгляду. Відповідно до ч. 1 ст. 268 КУпАП особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право заявити клопотання про відкладення (перенесення на іншу дату) розгляду справи, якщо, наприклад, виникли обставини, що перешкоджають її з'явленню в судове засідання. За загальним правилом вказаної статті справа про адміністративне правопорушення розглядається у присутності особи, питання про винуватість якої має бути вирішено. Відійти від цього правила суд може лише тоді, коли є дані про своєчасне сповіщення особи про місце та час розгляду справи і від неї не надійшло клопотання про його відкладення.

Однак під час розгляду деяких категорій справ Кодекс вимагає від суду забезпечення обов'язкової присутності особи. Це справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено ч. 1 ст. 44, статтями 51, 146, 160, 1724–1729, 173, 1732, ч. 3 ст. 178, статтями 185, 1851, 1857, 187 КУпАП. Наведений перелік не є вичерпним, оскільки згідно з ч. 3 ст. 268 КУпАП законами України можуть передбачатися й інші випадки, коли явка особи, що притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою.

У разі ухилення від явки на виклик суду особу може бути піддано приводу



органом внутрішніх справ (Національною поліцією). Цей захід має примусовий характер та дозволяє усунути перешкоди у розвитку провадження по справах про адміністративні правопорушення. До речі, у нормах інших процесуальних кодексів також закріплено можливість використання приводу до деяких учасників судового провадження, що вказує на його універсальність. Так, ст. 272 Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє застосування приводу до належно викликаних особи, особисту участь якої визнано судом обов'язковою, та свідка, які без поважних причин не прибули у судове засідання або не повідомили причини неприбуття [16]. Згідно з ч. 3 ст. 140 Кримінального процесуального кодексу України досліджуваний захід може бути застосований до підозрюваного, обвинуваченого або свідка [17], тоді як у ході розгляду цивільної справи – тільки до свідка, який був належно викликаний та без поважних причин не з'явився в судове засідання (ч. 1 ст. 94 Цивільного процесуального кодексу України) [18].

Не вимагає додаткового обґрунтування той факт, що ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки до суду часто призводить до порушення строків розгляду справ про адміністративні правопорушення. У п. 11 згаданої вище постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 р. вказано, що справа про адміністративне правопорушення має бути вирішена навіть у разі порушення строку, встановленого законом для її розгляду, але при цьому строки накладення адміністративного стягнення, передбачені ст. 38 КУпАП, не можуть бути продовжені.

Висновки. Вирішити проблему дотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення можливо лише в разі внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Пропонується, зокрема, закріпити поняття «розумності строків судового розгляду», прийняти окрему норму, яка б дозволяла судам на законних

на те підставах, які в невичерпному переліку повинні міститися в законі, а не на «свій розсуд» призупиняти розгляд справ про адміністративні правопорушення. Одночасним елементом, який би усував зловживання процесуальними правами з боку правопорушників, стало б закріплення норми про можливість судді на свій розсуд приймати рішення про терміни ознайомлення з матеріалами справи про адміністративне правопорушення. Подальшого дослідження потребує наукове обґрунтування та визначення переліків підстав, які дозволяють призупинити провадження під час розгляду справи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – №40. – Ст. 263.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – №51. – Ст. 1122.
3. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квіт. 2013 р. // Офіц. вісн. України. – 2013. – №83. – Ст. 3106.
4. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Галстян проти Вірменії» від 15 листоп. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Galstyan-v1-Armenia.pdf>.
5. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовт. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14>.
6. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 груд. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14>.
7. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Корнев і Карпенко проти України» від 21 жовт. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 31. – Ст. 1338.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Лучанінова проти України» від 9 черв. 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 70. – Ст. 2853.
9. Щодо перевищення розумних строків розгляду справ : лист Верховного Суду України від 25 січ. 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v5_45700-06.



10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гінчо проти Португалії» від 4 берез. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://precedent.in.ua/2016/04/08/gyncho-protyv-portugalyu/>.
11. Висновок №11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf.
12. Курило О.М. Недоліки правового регулювання судового розгляду справ про адміністративні правопорушення / М.О. Курило, С.О. Биля // Вісн. Верхов. Суду України. – 2010. – № 8. – С. 43–48.
13. Ухвала Самарського районного суду м. Дніпропетровська від 13 лют. 2015 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 44082675.
14. Ухвала Суворовського районного суду м. Одеси від 25 квіт. 2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 57395342.
15. Рекомендація № R(94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 жовт. 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_323.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
17. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2013 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 9-10. – Ст. 88.
18. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 берез. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 40. – Ст. 492.