

УДК 342.9

В.Б. РУСАНОВА, Харківський апеляційний адміністративний суд

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ключові слова: право на судове оскарження, реалізація права на судове на оскарження

Вищий адміністративний суд України у довідці від 29.01.2010 р. відзначив, що право оскаржити постанову в справі про адміністративне правопорушення є проявом закріпленого у ч.2 ст.55 Конституції України права на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Отже, дане право є основоположним, невід'ємним, загальним і рівним для кожного правом людини і громадянина, яке має визнаватися державою з огляду на міжнародні стандарти. Однак нині його здійснення ускладнено тим, що відповідне судове провадження регламентовано нормами 3-х актів – Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митного кодексу України (далі – МК) та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС). Системний аналіз положень цих актів дозволяє стверджувати, що базовим документом, яким врегульовано відносини оскарження, є КУпАП. Але більшість із правил розміщено у КАС. Отже, у процесі правозастосування постають питання, як співвідносяться норми згаданих кодексів й, відповідно, положення якого з кодексів матимуть перевагу за наявності колізії між ними.

Дані питання обговорюються у науковому середовищі. Серед авторів, які намагаються надати на них відповіді у своїх дисертаційних роботах, відзначимо А.В. Кишинського [2], О.І. Орехова [3] та Є.О. Сорочка [4]. У представленій статті сформульовано окремі пропозиції щодо удосконалення правових норм,

які впливають на відносини оскарження. Їх врахування, на наш погляд, прискорить розв'язання цих питань.

Предметом оскарження у досліджуваних справах є постанова, тобто індивідуальний, правовий, владно-розпорядчий акт, яким на особу покладено певні обтяжуючі обов'язки або яким справу закрито. Протокол, що фіксує факт вчинення протиправного діяння, таких формулювань не вміщує, а тому оскарженню не підлягає. Подібну аргументацію наводять у своїх рішеннях національні суди, відмовляючи у відкритті провадження у справах за позовами, в яких позивачі просять визнати неправомірними протоколи про адміністративні правопорушення. Так, суддя Московського районного суду м. Харкова в ухвалі про відмову у відкритті провадження відзначив, що доводи позивача про відсутність в його діях складу правопорушення, якими позивач обґрунтовує свої вимоги в частині скасування протоколу, підлягають доказуванню під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, чим місцевий суд як суд адміністративний займатися не вправі [5].

Разом із тим, протоколи про адміністративні правопорушення можуть включати інформацію про застосування відносно осіб, які притягаються до відповідальності, заходів забезпечення провадження у розглядуваних справах. У таких випадках предметом оскарження виступатимуть дії або бездіяльність, допущені у зв'язку із застосуванням зазначених заходів.

Про право на судове оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення йдеться у ст.267 КУпАП. Аналіз цієї статті, а також положень КАС дозволяє дійти деяких висновків, які необхідно враховувати при зверненні до суду із вимогою визнати протиправним застосування зазначених заходів.

1. Заходи забезпечення застосовують упродовж провадження в справах про адміністративні правопорушення. Значить, їх вживання охоплюється запровадженим у КАС словосполученням «рішення, дії, чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповіда-

льності». Отже, оскарження таких заходів в суді відбувається за загальними правилами КАС з особливостями, зафіксованими у ст.171-2 цього Кодексу.

2. Строк звернення до суду є загальним, визначеним у ст.99 КАС. Адже на оскарження заходів не розповсюджуються правила, встановлені главою 24 КУпАП. Так само розмірковують судді, відкриваючи провадження в справі пізніше, ніж через 10 днів після застосування заходів забезпечення [6].

3. Справи про протиправність застосування даних заходів вирішують відповідно до п.2 ч.1 ст.18 КАС місцеві загальні суди як суди адміністративні. Рішення про їх передачу для розгляду в окружні адміністративні суди є такими, що не відповідають закону [7].

4. Розгляд справи не має перевищувати 10 днів від дати порушення провадження.

5. Постанова суду першої інстанції по суті справи є остаточною оскарженню не підлягає. Ухвали суду, які стосуються процесуальних питань, можуть бути оскаржені в апеляційному й касаційному порядку окремо від постанови, якщо це прямо не заборонено процесуальним законом [8].

6. Повноваження суду при вирішенні справ про протиправність застосування заходів забезпечення визначено у ст.162 КАС.

Згідно з ч.3 ст.117 КАС подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в справі не зупиняють дію рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення позову може відповідною ухвалою зупинити дію цього рішення чи окремих його положень. Зважаючи на цей припис, позивачі у розглядуваних справах просять суд зупинити виконання постанов. Як правило, суди задовольняють такі клопотання, зупиняючи або дію оскаржуваної постанови [9], або виконавче провадження [10]. Гадаємо, що рішення, яким зупиняється дія постанови, повністю відповідає закону. Адже за КАС адміністративний позов можна забезпечити вжиттям заходів 2-х видів: 1) зупиненням дії рішення суб'єкта владних повноважень або окремих його положень та 2) заборону вчиняти певні дії. Причому йдеться виключно про рішення або дії, поста-

новлені або вчинені відповідачем у справі. Щодо зупинення виконавчого провадження, а точніше – зупинення виконавчих дій, то таке рішення є незаконним, бо його адресат – суб'єкт влади, який не є стороною у справі. Таке рішення має ухвалити сам державний виконавець після отримання від зацікавленої особи інформації про відкриття судом відповідного провадження (п.5 ч.1 ст.37 Закону України «Про виконавче провадження»).

Після отримання позовної заяви, у якій ставиться питання про протиправність постанови у справі про адміністративне правопорушення, суд має ухвалити одне з таких рішень: 1) відкрити провадження; 2) залишити позовну заяву без руху; 3) повернути заяву; 4) відмовити у відкритті провадження. Від дати винесення ухвали про відкриття провадження розпочинається строк, відведений для розгляду справи. Згідно з ч.1 ст.171-2 КАС він становить 5 днів. У виняткових випадках він може бути подовжений, але не більш як на 5 днів. Впродовж цього строку суддя має підготувати справу до розгляду, провести судові засідання й ухвалити рішення.

Згідно з ч.2 ст.110 КАС суд до розгляду справи вживає заходи для всебічного та об'єктивного її вирішення. Задля цього він вправі, зокрема, прийняти рішення про залучення 3-х осіб до справи. Відповідно до ч.2 ст.53 КАС треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення суду може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі. Якщо суд при прийнятті позовної заяви, підготовці справи, до або під час її розгляду встановить, що його рішення може вплинути на права і обов'язки осіб, які не є стороною у справі, то він залучає їх до участі в справі як 3-х осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

Потерпілий у справі про адміністративне правопорушення має бути залучений судом як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, у випадку оскаржен-

ня постанови особою, відносно якої її винесено. Адже рішення суду може вплинути на його права і обов'язки (наприклад, обмежити у реалізації права на відшкодування завданої правопорушенням шкоди). Так само у провадженні за скаргою потерпілого у якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, слід залучати особу, відносно якої винесено постанову.

Під час підготовки справи до розгляду позивач може відмовитись від позову, а відповідач – його визнати (ч.1 ст.112 КАС); сторони можуть досягнути примирення (ст.113 КАС). Зауважимо, що доволі рідко сторони у справах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності з приводу притягнення до адміністративної відповідальності використовують можливість врегулювати спір на основі взаємних поступок. Хоча такі випадки трапляються. Так, ухвалою Рівненського районного суду Рівненської області від 06.03.2009 р. затверджено мирову угоду між позивачем – особою, яка притягалася до відповідальності, та відповідачем – суб'єктом владних повноважень, який ухвалив постанову про накладення на позивача штрафу за вчинення правопорушення, передбаченого ч.1 ст.85 КУпАП. Зі змісту цієї угоди випливає, що позивач визнає, що він вчинив правопорушення, за яке має нести відповідальність. У свою чергу відповідач погоджується із тим, що розмір накладеного штрафу занадто великий, а тому згоден з урахуванням всіх обставин зменшити його до мінімального розміру, передбаченого санкцією ч.1 ст.85 КУпАП [11].

Виходячи з положень КАС, сторони не можуть бути обмежені у праві розв'язати спір через укладання мирової угоди. Але виникає питання: як правильно зафіксувати рішення суб'єкта владних повноважень, який погодився через таку угоду змінити розмір або вид адміністративного стягнення? Для його розв'язання цікавим видається аналіз ст.521 МК, якою запроваджено компроміс у справах про порушення митних правил. Останній полягає в укладанні мирової угоди між особою, яка притягається до відповідальності, та посадовою особою, яка здійснює провадження у справі. Така угода укладається до винесення постанови та покладає обов'язки на обидві її

сторони. Особа, яка притягається до відповідальності, – сплачує штраф, що дорівнює сумі штрафу, передбаченого санкцією відповідної статті МК, та/або декларує в митний режим відмови на користь держави предмети, які підлягали б конфіскації за постановою про накладення адміністративного стягнення. Митний орган – припиняє провадження у справі про порушення митних правил щодо цієї особи та здійснює оформлення задекларованих нею товарів відповідно до заявленого митного режиму. У разі укладання такої угоди та припинення внаслідок цього провадження у справі особа, яка вчинила правопорушення, вважається такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності.

Нагадаємо, що згідно зі ст.19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Закони уповноважують суб'єктів влади перевіряти дотримання загальнообов'язкових правил, попереджати та припиняти правопорушення, ухвалювати рішення про відповідальність порушників.

Як бачимо, МК закріплює за суб'єктом влади повноваження вирішувати конфлікт, обумовлений вчиненням адміністративного правопорушення, через укладання мирової угоди. За МК дане повноваження може бути реалізовано до розгляду справи. Але це не виключає можливості здійснити його на інших стадіях провадження у випадку, якщо їх перебіг описується у додаткових законах. Так, перегляд постанови в суді регламентовано нормами КАС, які, крім іншого, закріплюють право сторін на врегулювання спору на основі взаємних поступок. Отже, у розглядуваній ситуації маємо низку норм, якими не без труднощів, але можна обґрунтувати законність дій представника митного органу, який вирішив домовитися із правопорушником про порядок застосування до нього примусових заходів. Відзначимо, що МК не уповноважує митний орган домовлятися про вид та/або розмір адміністративного стягнення.

У КУпАП відсутні норми про подібні компромісні рішення. Отже, суб'єкт влади реалі-

зує право на укладання мирової угоди, що закріплено виключно у процесуальному законі. Інші закони, якими визначено статус даного суб'єкта як представника влади, уповноваженого притягати до відповідальності, такого права не фіксують.

Враховуючи викладене вище, вважаємо за доцільне у ст.171-2 КАС відзначити, що розгляд спорів щодо законності постанов у справах про адміністративні правопорушення не може завершитися укладанням мирової угоди між його сторонами. Таку позицію підкріпимо ще й тим, що, на наш погляд, вид та/або розмір адміністративного стягнення не може бути предметом домовленостей між представником держави й особою, яка порушила закон.

За результатами розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення суд виносить рішення, яке у резолютивній частині повинно вміщувати формулювання, узгоджені із статтями про його повноваження. Нині питання щодо визначення повноважень суду при розв'язанні досліджуваних справ є предметом дискусії. Науковці висловлюють протилежні позиції: деякі вважають, що повноваження суду встановлено у ст.162 КАС [12, с.144]; інші – говорять про можливість застосування ст.293 КУпАП [13, с.971].

При розгляді адміністративних позовів про оскарження постанов у справах про порушення митних правил суд наділений повноваженнями, передбаченими ст.162 КАС, оскільки за МК на судове провадження у цих справах норми КУпАП не поширюються. У випадку оскарження постанови, ухваленої згідно з КУпАП, перевагу матимуть норми цього Кодексу, тобто виходить, що суд наділений повноваженнями, закріпленими у ч.1 ст.293 КУпАП. Якщо розмірковувати інакше, то можна дійти висновку, що у досліджуваному судовому провадженні, наприклад, не діє заборона посилювати адміністративне стягнення. Однак, очевидно, що реалізація цих повноважень не повинна конкурувати із загальною нормою про неналежність до юрисдикції адміністративного суду справ про накладення адміністративних стягнень.

У зв'язку з цим вважаємо, що серед закріплених ст.293 КУпАП варіантів рішень адмі-

ністративний суд має обрати такий, що дозволить розв'язати заявлені вимоги виключно з метою захисту прав, свобод, інтересів особи, яка ініціювала перегляд постанови. Такими варіантами можуть бути рішення (а) про залишення постанови без змін із відмовою у задоволенні позову або (б) про визнання постанови протиправною і її скасування. Неприйнятним, на нашу думку, є рішення адміністративного суду про зміну заходу стягнення, навіть у бік його пом'якшення. Щодо неможливості змінювати захід стягнення, то погоджуємося із позицією Н.Б. Писаренко, яка стверджує, що зміна постанови у справі адміністративне правопорушення передбачає розв'язання питання про винуватість особи, що притягається до відповідальності, та про вид стягнення, застосовуваного відносно неї, що не узгоджується з призначенням адміністративного судочинства [14, с.71].

Час від часу особи звертаються із позовами, в яких просять не тільки скасувати постанови в справах про адміністративні правопорушення, а і повернути суми сплачених штрафів. Вбачаємо, що об'єднання таких вимог в одній позовній заяві є неприпустимим. Адже відповідачем у справі з оскарження постанови про накладення стягнення є суб'єкт, що її виніс. Питання повернення коштів з бюджету вирішується органом Державної казначейської служби України, який у даному випадку не може бути відповідачем, бо не має відношення до оскаржуваної постанови. Якщо цей орган відмовить у поверненні суми після пред'явлення йому судового рішення про скасування постанови про накладення штрафу, то це може бути оскаржено в адміністративному суді. Отже, у випадку звернення з вимогами скасувати постанову та повернути суму штрафу суд має залишати останню без розгляду. Такий самий підхід щодо розв'язання означеного питання демонструють суди. Так, рішенням Ковпаківського районного суду м. Суми від 01.12.2010 р. вимогу про повернення суми безпідставно сплаченого штрафу залишено без розгляду і роз'яснено позивачу, що він може звертатися із новим позовом з такою самою вимогою, однак відповідачем у справі буде орган Державної казначейської служби України [15].

Рішення місцевого загального суду як адміністративного у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає (ч.2 ст.171-2 КАС). Статтею 158 КАС передбачено, що рішення, яким суд розв'язує спір по суті, викладається у формі постанови; рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали. Крім цього, ст.168 КАС закріплює право суду постановити додаткове рішення, що дозволяє дійти висновку про існування ще й такого виду судового акта.

Постає питання: чи мав на увазі при формулюванні цього правила законодавець будь-які рішення адміністративного суду – і постанови, і ухвали? У даній ситуації, на нашу думку, підлягає застосуванню обмежене тлумачення терміну «судове рішення», під яким розуміють тільки рішення, що розв'язує справу по суті [16, с.36]. Зауважимо також, що у ч.2 ст.171-2 КАС рішення загадується в однині. Отже, дане положення встановлює, що одне рішення суду, постановлене по суті заявлених вимог, є остаточним і оскарженню не підлягає. Інші, що винесені у формі ухвал і стосуються процесуальних питань, можуть бути оскаржені в апеляційному й касаційному порядку окремо від постанови, якщо це прямо не заборонено процесуальним законом. Така позиція знаходить підтримку і з боку суддів, які відкривають апеляційні провадження за скаргами на ухвали судів першої інстанції, прийняті у зв'язку із розглядом досліджуваних справ [17].

Підсумовуючи, відзначимо, що розміщення правил, якими врегульовано відносини з приводу оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, у різних нормативно-правових актах ускладнює їх застосування. За нинішніх умов доцільно такі правила об'єднати у тексті Кодексу адміністративного судочинства України. В Кодексі України про адміністративні правопорушення мають залишитися норми, які стосуються

оскарження в адміністративному порядку, й положення, що визначають порядок оскарження судових рішень. Це дозволить, з одного боку, швидко оновити порядок судового оскарження, а з іншого – уникнути колізій між приписами КУпАП і КАС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Довідка Вищого адміністративного суду України «Про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності»: від 29.01.2010 р. // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 1. – С. 115–133.

2. Кишинський А. В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Кишинський; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 22 с.

3. Орехов О. І. Перегляд справ про адміністративні правопорушення: теоретико-правові та процесуальні засади здійснення: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Орехов Олег Іванович; Міжрегіональна акад. управління персоналом. – К., 2013. – 234 с.

4. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Сорочко Євген Олександрович; Київськ. міжнародний ун-т. – К., 2012. – 203 с.

5. Ухвала Московського районного суду м. Харкова: від 04.01.2010 р., № 8012884 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8012884>.

6. Ухвала Гусятинського районного суду Тернопільської області: від 28.05.2013 р., № 32758313 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32758313>.

7. Ухвала Нахімівського районного суду м. Севастополь: від 15.09.2011 р., № 18500713

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18500713>.

8. Ухвала Хортицького районного суду м. Запоріжжя : від 19.01.2012 р., № 20940184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20940184>.

9. Ухвала Дзержинського районного суду м. Кривого Рогу : від 26.01.2012 р., № 21161670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21161670>.

10. Ухвала Перемишлянського районного суду Львівської області : від 29.04.2009 р., № 5940881 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5940881>.

11. Ухвала Рівненського районного суду Рівненської області : від 06.03.2009 р., № 5546607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5546607>.

12. Кишинський А. В. Співвідношення перегляду по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному і судовому

порядку / А. В. Кишинський // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2010. – № 4. – С. 143–146.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. коментар / за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. – Х. : Одіссей, 2010. – 1024 с.

14. Писаренко Н. Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України / Н. Писаренко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 3. – С. 68–74.

15. Ухвала Ковпаківського районного суду м. Суми : від 01.12.2010 р., № 13142984 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13142984>.

16. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

17. Ухвала Хортицького районного суду м. Запоріжжя : від 23.11.2011 р., № 19488372 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19488372>.

Русанова В. Б. Деякі аспекти реалізації права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення / В. Б. Русанова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 327–332 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_55.pdf

Розглядаються деякі аспекти реалізації права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення. Проаналізовано положення кодифікованих актів, якими врегульовано відносини з приводу оскарження. Встановлено їх неузгодженість та запропоновано шляхи розв'язання виявленої проблеми.

Русанова В.Б. Некоторые аспекты реализации права на обжалование в суде постановлений по делам об административных правонарушениях

Рассматриваются некоторые аспекты реализации права на обжалование в суде постановлений по делам об административных правонарушениях. Проанализированы нормы кодифицированных актов, которыми урегулированы отношения обжалования. Установлена их несогласованность и предложены пути разрешения выявленной проблемы.

Rusanova V.B. Some Aspects of Exercising a Right on a Court Appeal against Rulings on Administrative Violations

Some aspects of exercising a right on a court appeal against rulings on administrative violations are studied in the article. Norms of codified acts, that regulate relations of appealing, were analyzed. Their inconsistency was established and ways concerning solution of an identified problem were suggested.