

### Бібліографічні посилання

1. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. – М., 1999.
2. Юшко А. Правові аспекти ротачії кадрів як один із шляхів запобігання корупції // Право України. – 1999. – № 7. – С. 74-76.
3. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Харків, 2002.
4. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
5. Положення про формування кадрового резерву державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 // Офіц. вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 367.

Надійшла до редакції 04.07.2012

**О.І. Орехов**

здобувач

(Міжрегіональна академія  
управління персоналом)

УДК 342.95

## ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ОСКАРЖЕННЯМ РІШЕННЯ У НИХ

Досліджено нормативні особливості провадження щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішень у них, на основі чого виокремлено проблеми правозастосовної практики, вироблено авторську позицію щодо їх вирішення.

**Ключові слова:** адміністративно-деліктне провадження, стадії провадження, перегляд справ про адміністративні правопорушення, оскарження рішень.

Исследуются нормативные особенности производства по пересмотру дел об административных правонарушениях в связи с оспариванием решений в них, на основе чего выделяются проблемы правоприменительной практики, предлагается авторская позиция в отношении их решения.

**Ключевые слова:** административно-деликтивное производство, стадии производства, пересмотр дел об административных правонарушениях, оспаривание решений.

In the article the normative features of production on the revision of businesses about administrative offences in connection with challenging of decisions in them are probed, on this basis the problems of right's application practice are selected, author position in regard to their decision is offered.

**Keywords:** administrative delict production, stages of production, revision of businesses about administrative offences, challenging of decisions.

**Постановка проблеми.** Провадження у справах про адміністративні правопорушення повинно здійснюватися з дотриманням принципів верховенства права, пріоритетів прав фізичних та юридичних осіб, з урахуванням інтересів суспільства і держави в цілому. Запорукою цьому

є удосконалення норм адміністративно-деліктного процесу в цілому і його частини – провадження щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішення у них – зокрема.

Таке удосконалення має здійснюватись з урахуванням потреб громадян у ефективному захисті їх прав та інтересів від протиправних посягань; системного аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства; вивчення результатів вітчизняної та зарубіжної правозастосовної практики, наукової позиції вчених у цій сфері. Усе це в кінцевому підсумку має знаходити свій прояв у прийнятті системних, узгоджених норм, які б сприяли розвитку адміністративно-деліктних відносин. На жаль, адміністративно-деліктне законодавство останнім часом розвивається спонтанно, відсутність системності та узгодженості нових норм призводить до ускладнення їх застосування, різного тлумачення, що має наслідком виникнення конфліктних ситуацій у практичній діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції і, врешті-решт, такі норми завдають більшої шкоди суспільним відносинам, ніж їх відсутність.

Вищезгадані негативні тенденції властиві також нормативному регулюванню провадження щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішення у них, яке останнім часом зазнало значних змін.

Таким чином, актуальність проблематики цієї статті зумовлює її мету, що полягає в необхідності визначення особливостей процесуального порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішення у них та напрацювання окремих напрямків його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 р. № 586-VI [1], який набув чинності 17 листопада 2008 р., до КУпАП [2] були внесені зміни, згідно із якими змінено порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням постанови у них.

На сьогодні існує три способи оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення: 1) оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до вищестоящего органу або посадової особи; 2) оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до адміністративного суду; 3) оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящего суду (апеляційного суду).

Оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до вищестоящего органу або посадової особи є ефективним способом перевірки законності прийнятого рішення. Європейська правозастосовна практика вказує, що цей спосіб оскарження рішення, прийнятого нижчестоящою посадовою особою, до вищестоящої посадової особи є ефективним. Адже керівник органу, перевіряючи

законність прийнятого підлеглою посадовою особою рішення у справі про адміністративне правопорушення, виносить більш виважене рішення, що зумовлено його вищою досвідченістю, можливістю врахувати нові обставини справи, оцінити додаткові докази, надані потерпілою стороною або стороною обвинувачення. До того ж європейська практика свідчить, що на цьому рівні перевірки матеріалів справи керівником у нього виникає найвищий рівень відповідальності за законність прийняття рішення в результаті оскарження постанови в справі, це пояснюється тим, що прийняте ним остаточне рішення може бути підставою для подання адміністративного позову до суду. Так, відповідно до п.2 ч.1 ст. 18 КАСУ місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності [3]. І тому в разі, якщо керівник органу не дасть належну оцінку законності переглянутого ним рішення у справі, його дії та рішення можуть бути оскаржені до адміністративного суду, тобто на розсуд суду буде поставлено й репутацію керівника.

Крім цього, підвищенню рівня законності перегляду адміністративних справ (у тому числі справ про адміністративні правопорушення) керівниками органів публічної адміністрації, на нашу думку, сприятиме запровадження досвіду діяльності адміністративних судів Федеративної Республіки Німеччини, відповідно до якого, по-перше, рішення суб'єкта владних повноважень (у тому числі у справах про адміністративні правопорушення) не може бути напряду оскаржене до суду, а попередньо потребує досудового перегляду вищестоящою посадовою особою суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення; по-друге, суд, переглядаючи справу, дає оцінку законності дій не посадової особи, яка прийняла попереднє рішення у справі, а рішення керівника за результатом перегляду справ, таким чином суд дає оцінку рівню професіоналізму керівника та його репутації; по-третє, що є наслідком останнього, у випадку, коли судом двічі протягом року було винесено рішення про визнання незаконними дій, рішень посадової особи суб'єкта владних повноважень (тим більше за наявності одних і тих же підстав), при винесенні третього аналогічного рішення у справі суд може також прийняти рішення про відсторонення цієї посадової особи від виконання функцій суб'єкта владних повноважень, що є обов'язковим для виконання в публічній службі [4, с. 134]. Запровадження такого досвіду в Україні підвищить рівень відповідальності посадових осіб суб'єктів владних повноважень за прийняття владних рішень.

Другий спосіб оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення – це оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції, до адміністративного суду. Цей спосіб оскарження прийнятого рішення є альтернативним першому. Адже статтею 288 КУпАП (п. 3 ч. 1) визначено, що постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може

бути оскаржено у вищестоящий орган (вищестоящий посадовий особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими цим Кодексом. Як вірно зазначає

Д.Симонов, «нове формулювання зазначеного пункту дає підстави стверджувати, що процесуальні норми КАСУ є загальними, а КУпАП – спеціальними». Ми погоджуємось з його думкою про те, що за наявності конкуренції норм кодексів практика правозастосування при оскарженні постанов у справах про адміністративні правопорушення має тяжіти до правил, встановлених КУпАП [5].

Проблема подвійної адміністративно-деліктної юрисдикції щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення розглядається в декількох аспектах. Так, одні автори вказують на необхідність уніфікації порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення, відповідно до якого функціями перегляду рішень у цих справах, винесених як судом, так і іншим органом адміністративно-деліктної юрисдикції, повинен бути наділений виключно адміністративний суд, і процедура перегляду повинна регулюватися виключно КАСУ, аргументуючи це тим, що цей порядок більш детально вписаний в КАСУ [6, с. 175].

У зв'язку з цим, на нашу думку, подальшим кроком законодавця щодо удосконалення процедури перегляду судами рішень у справах про адміністративні правопорушення повинні стати два варіанти рішень. Перше – необхідно уніфікувати порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішення у справі, відповідно до якого рішення органів адміністративно-деліктної юрисдикції, у тому числі суду, у справах про адміністративні правопорушення переглядаються в порядку, визначеному КУпАП, в якому в главі 24 необхідно врегулювати: підстави оскарження постанов; права та обов'язки осіб, які мають право на оскарження; коло органів, які уповноважені переглядати рішення у справах, при цьому залишити альтернативні форми перегляду – перегляд рішень нижчестоящого органу вищестоящим, або судом на вибір особи, що подає скаргу; визначити їх компетенцію та встановити строки перегляду рішення залежно від суб'єкта перегляду; підстави прийняття тих чи інших рішень за результатами перегляду справи, а також порядок набуття ними чинності.

Друге рішення, на нашу думку, більш виважене, має полягати в залишенні подвійного порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням постанови, але з деякими змінами. Зокрема, рішення органів адміністративно-деліктної юрисдикції у справі про адміністративне правопорушення може переглядатися адміністративним судом виключно після попереднього досудового (квазісудового) його перегляду вищестоящим органом (посадовою особою), юрисдикція якого поширюється на певну адміністративно-територіальну одиницю (місто, район). Так, наприклад, постанова інспектора ДПС ДАІ або дільничного інспектора міліції у справі про адмініс-

тративне правопорушення не може бути оскаржена до адміністративного суду, а підлягає перегляду, на підставі скарги, керівником територіального підрозділу міліції (начальником міського, міськрайонного, районного управління, відділу міліції). Існує думка, відповідно до якої в такому разі керівники міськрайлінорганів міліції в силу своєї зайнятості на адміністративній посаді не зможуть належним чином переглядати матеріали справ про адміністративні правопорушення та виносити законні рішення [7, с. 142], які б потім не оскаржувались до адміністративного суду. Так, дійсно це може мати місце при нераціональній організації роботи підрозділів міліції, для налагодження якої щодо цього напрямку діяльності необхідно: по-перше, повернутися до практики запровадження посади інспектора (старшого інспектора) відділу профілактики та адміністративної практики, основними повноваженнями якого повинні стати підготовка матеріалів справ про адміністративні правопорушення, які переглядаються в порядку відомчого оскарження, подання їх керівнику міськрайліноргану для прийняття рішення та представлення інтересів відповідача у випадку перегляду рішень керівника у справі про адміністративне правопорушення в адміністративному суді; по-друге, розробити чіткі кваліфікаційні характеристики посади такого інспектора, основною з яких має бути наявність вищої юридичної освіти та фахові знання в сфері адміністративно-деліктної юрисдикції.

Третій спосіб оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення полягає в оскарженні постанови суду у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящего суду (апеляційного суду).

Беззаперечно, важливою зміною процедури оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення є запровадження можливості апеляційного оскарження. Воно відбувається шляхом подання апеляційної скарги. Апеляційну скаргу на постанову судді про притягнення до адміністративної відповідальності подають до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Згідно з ч. 4 ст. 294 КУпАП апеляційний перегляд здійснює суддя апеляційного суду. Такий перегляд відбувається протягом 20 днів з дня надходження справи до суду. Як було зазначено вище, постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена в апеляційному порядку протягом десяти днів з дня її винесення. Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав. Постанова апеляцій-

ного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Таким чином, статтю 294 було викладено в новій редакції, яка замінила існуючий протягом десятиріч наглядовий порядок перегляду постанов судів та запровадила порядок їх апеляційного перегляду (оскарження та опротестування) до апеляційного суду, рішення якого є остаточною і оскарженню та перегляду не підлягатиме. Звісно, що таким кроком законодавцем було здійснено певний поступ на шляху забезпечення законності прийнятого рішення у справі про адміністративне правопорушення, але такі зміни не забезпечують повноцінного захисту прав і свобод громадян у цій категорії справ. Ми погоджуємось з позицією авторів, які зазначають, що закріплення положення про остаточноість рішення апеляційного суду, усунення Верховного Суду України від перегляду прийнятих місцевими та апеляційними судами постанов у справах про адміністративні правопорушення призведе лише до порушення прав учасників провадження та неправильного вирішення справ, остаточноий розгляд яких буде завершуватися рішеннями апеляційних судів, які не підлягатимуть ні перегляду Верховним Судом України, ні перегляду за нововиявленими обставинами, що взагалі може мати негативні наслідки не лише для порушника чи потерпілого, а й для цивільного та адміністративного судочинства, в яких постанови судів у справах про адміністративні правопорушення мають преюдиціальне значення, а також зробить неможливим виправлення в таких постановою описок та помилок [8; 9].

Попри запроваджені зміни в апеляційному порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення окремі положення не зазнали зміни. Так, ст. 294 КУпАП визначено, що за наслідками розгляду апеляційної скарги, суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову. Тут же зазначено, що у разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті цього Кодексу, воно не може бути посилено. Це не узгоджується з положенням цієї ж статті, де визначено, що апеляційний суд може дослідити нові докази. Таким чином, якщо при дослідженні нових доказів у справі апеляційним судом будуть встановлені обставини, які обтяжують відповідальність особи, він, незважаючи на наділення найвищими адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, не може застосувати більш жорстке адміністративне стягнення, передбачене санкцією статті. Це є нелогічним, по-перше, через неможливість дотриматися принципу адекватності (співрозмірності) покарання ступеню вини порушника; по-друге, через ігнорування доцільності подання скарги до апеляційного суду потерпілим, який подає її у більшості випадків у разі, коли вважає, що при наявності обтяжуючих обставин вини порушника до нього застосовано занадто легкі міри покарання, і прагне підвищити

ступінь відповідальності винної особи.

Тому вважаємо, що апеляційний суд, досліджуючи докази у справі про адміністративне правопорушення, врахувавши обставини, що обтяжують відповідальність порушника, які не були виявлені раніше, може прийняти рішення про зміну адміністративного стягнення в сторону його посилення.

**Висновок.** У цілому вважаємо, що спрощенню і оптимізації провадження у справах про адміністративні правопорушення сприятиме уніфікація процесуального порядку перегляду рішень у справах незалежно від органу, який здійснює такий перегляд (вищестоящого органу адміністративно-деліктної юрисдикції, адміністративного чи апеляційного суду). З одного боку, це спростить процедуру перегляду справ та усуне дублювання норм, наприклад норм ст.ст. 293, 294 КУпАП, де майже дублюються можливі види рішення у справі; з іншого – удосконалив механізм прийняття рішень у справах шляхом визначення критеріїв їх прийняття. Це лише частина питань, вирішення яких сприятиме удосконаленню процедури прийняття законного рішення у справі про адміністративне правопорушення та підвищить рівень відкритості (прозорості) такої процедури.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24 вересня 2008 р. // *Голос України*. – 2008. – № 198.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // *ВВР УРСР*. – 1984. – № 51. – С. 1122.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // *ВВР*. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст.446.

4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упор. В.П. Тимошук. – К., 2003.

5. *Симонов Д.* Оскарження постанов про притягнення до адмінвідповідальності // <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1264>.

6. *Кишинський А.В.* Проблеми перегляду справ про адміністративні правопорушення // *Часопис Київського університету права*. – 2012. – № 2. – С. 172-175.

7. *Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А.* и др. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. – М., 1985.

8. *Короєд С.О.* Апеляційне оскарження постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: доцільність запровадження // [http://www.lexline.com.ua/?go=full\\_article&id=340](http://www.lexline.com.ua/?go=full_article&id=340).

9. *Курило О., Биля С.* Апеляція на постанову суду про адміністративне правопорушення: перші кроки – перші проблеми // <http://www.info-prensa.com/article-608.html>.

*Надійшла до редакції 29.05.2012*