

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

РУСАНОВА ВІКТОРІЯ БОРИСІВНА

УДК 342.9:347.998.85

**ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Т
АВТОРЕФЕРАТ**
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент
Писаренко Надія Борисівна,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, доцент
кафедри адміністративного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Мельник Роман Сергійович,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, професор
кафедри адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент
Янюк Наталія Володимирівна,
Львівський національний університет
імені Івана Франка, доцент кафедри
адміністративного та фінансового права

Захист відбудеться «16» жовтня 2015 р. о «10.00» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська,77).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська,70).

Автореферат розіслано «11» вересня 2015 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В. Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Відповідно до статті 55 Конституції України кожен має право оскаржити в суді рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Реалізація даного конституційного права відбувається у тому числі через оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, ухвалених суб'єктами публічного управління.

Нині на врегулювання судового провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними зазначених постанов спрямовано норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митного кодексу України (далі – МК) та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС). Системний аналіз їх приписів дозволяє стверджувати: базовим документом, положення якого визначають правила щодо всіх стадій провадження в справах про правопорушення, є КУпАП; але більшість з правил, якими регламентовано відносини з оскарження, об'єднано в КАС. З огляду на це у процесі правозастосування виникають питання, як співвідносяться норми КУпАП та КАС й, відповідно, як мають вирішуватися справи за наявності колізії між нормами цих кодексів.

Зазначені питання обговорюють у науковому середовищі. Так, у 2012-2013 рр. на захист представлено дисертації А. В. Кишинського, О. І. Орехова та Є. О. Сорочка. Їх автори, досліджуючи проблеми, що виникають під час перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, торкаються і цих питань. Окремим аспектам реалізації права на оскарження даних постанов присвячено праці вітчизняних правознавців С. Ю. Беньковського, Т. В. Весельської, В. В. Богущького, Е. Ф. Демського, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, С. Ф. Константинова, М. О. Ктіторова, В. В. Мартиновського, Н. Б. Писаренко, Р. М. Сиротяк, В. А. Сьоміної та ін.

Проте згадані науковці у своїх роботах не зосереджуються на з'ясуванні сутності права на оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, не здійснюють ґрунтовного дослідження процедур, які супроводжують його реалізацію, а тому у повній мірі не надають відповідей на сформульовані вище питання. Крім цього, як свідчить судова практика, на сьогодні не знайшла належного вирішення проблема ліквідації прогалин, що мають місце у регулюванні відносин з оскарження в суді даних постанов. Отже, необхідність розв'язання окреслених питань обумовлює актуальність теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до цільових комплексних програм «Права людини та проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства» на 2006–2010 рр. (державна реєстрація № 0106U002285) та «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» на 2011–2015 рр. (державна реєстрація № 0111U000966).

Тему роботи затверджено на засіданні вченої ради Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого 19 квітня 2010 р. (протокол № 9).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства, практики їх реалізації напрацювати оновлені уявлення про зміст і значення оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, окреслити його порядок, розробити й надати науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення правової регламентації відносин, що виникають внаслідок звернення фізичних осіб до суду з позовними заявами про визнання протиправними таких постанов.

Реалізація мети зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- з'ясувати сутність права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення та охарактеризувати гарантії його реалізації;
- окреслити коло суб'єктів права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- визначити завдання і зміст оскарження в суді постанов у справах про адміністративні

правопорушення;

- встановити ознаки правових відносин, що виникають між учасниками провадження з розгляду позовних заяв про протиправність зазначених постанов;

- навести принципи судового провадження з оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення та надати їм характеристику;

- виокремити та охарактеризувати процесуальні етапи, що наповнюють провадження з розгляду позовних заяв про протиправність вказаних постанов;

- з'ясувати повноваження суду при вирішенні по суті справ за цими позовними заявами;

- на підставі порівняльно-правового аналізу норм національного законодавства, актів Комітету міністрів Ради Європи та норм законодавства окремих держав з питань оскарження в суді рішень у справах про адміністративні проступки обґрунтувати можливість застосування позитивного досвіду інших країн для вдосконалення приписів, що регламентують розглядувані відносини в Україні;

- виявити прогалини у правовому регулюванні судового провадження з оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення;

- визначити основні напрямки удосконалення національного законодавства з питань оскарження в суді зазначених постанов;

- сформулювати пропозиції щодо внесення змін до положень Кодексу адміністративного судочинства України, якими врегульовано порядок розгляду судами позовних заяв про протиправність постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з оскарженням фізичними особами в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Предметом дослідження є оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дисертації становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання, оперування якими зумовлено змістом поставлених завдань. За допомогою логіко-семантичного методу і методу моделювання визначено сутність розглядуваного права, окреслено зміст і завдання оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення (розд. 1, пункти 1.1, 1.2). Метод аналізу та синтезу, а також методи класифікації й групування використовувались для характеристики процесуальних етапів та дій, які формують провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення (розд. 2, пункти 2.1, 2.2, 2.3). Порівняльно-правовий та системно-структурний методи застосовано в процесі аналізу норм національного законодавства, актів Комітету міністрів Ради Європи та норм законодавства окремих держав з приводу оскарження в суді рішень у справах про адміністративні проступки (розд. 3, п. 3.1). Останні методи стали у нагоді також при визначенні основних напрямків удосконалення українського законодавства, положеннями якого врегульовано досліджувані відносини (розд. 3, п. 3.2).

Теоретичними підвалинами цієї роботи послужили наукові праці вчених з теорії права та з адміністративного права, зокрема, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, К. С. Бельського, І. О. Галагана, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, О. Т. Зими, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломoeць, О. В. Константого, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, Д. В. Лученка, Р. С. Мельника, С. П. Погребняка, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, Ю. М. Старілова, В. С. Стефанюка, С. В. Шевчука, Ю. С. Шемшученка, О. М. Якуби, Н. В. Янюк та ін.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, міжнародні угоди, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, закони та інші нормативно-правові акти, приписи яких спрямовано на регламентацію відносин, обумовлених зверненнями фізичних осіб до суду з позовними заявами про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Емпіричною базою дисертаційної роботи є рішення Європейського суду з прав людини, Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, а також матеріали практики місцевих загальних судів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена робота є одним із перших в українській юридичній науці комплексним монографічним дослідженням, в якому окреслено теоретичні та практичні проблеми правового регулювання відносин з оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, означено шляхи їх вирішення. За результатами проведеного дослідження в роботі сформульовано та обґрунтовано положення, висновки і пропозиції, що містять наукову новизну та виносяться на захист, а саме:

уперше:

- оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення розглянуто у 2-х аспектах: а) як правові відносини між учасниками відповідного судового провадження та б) як форма перегляду постанови. Такий підхід дозволив виокремити ознаки відносин з оскарження та сформулювати уявлення про процесуальні етапи та дії, що наповнюють відповідне судове провадження;

- доведено, що спір з приводу правомірності постанови у справі про адміністративне правопорушення не може бути розв'язаний через укладання мирової угоди між його сторонами;

- обґрунтовано внесення доповнень до чинного законодавства, відповідно до яких суд при вирішенні спору з приводу правомірності постанови у справі про адміністративне правопорушення має бути уповноважений на прийняття рішення про: 1) відмову у задоволенні позову і залишення постанови без змін; 2) визнання постанови протиправною та її скасування; 3) визнання постанови протиправною, її скасування і закриття справи про адміністративне правопорушення;

удосконалено:

- положення щодо процесуальних етапів, які наповнюють провадження з розгляду справи стосовно правомірності рішення суб'єкта влади про притягнення до адміністративної відповідальності. Такими етапами є: а) відкриття провадження та підготовка справи до розгляду; б) розгляд справи; в) ухвалення рішення та г) його виконання;

- доктринальні положення відносно прийнятності для застосування у провадженні за скаргами на постанови у справах про адміністративні правопорушення процесуальних гарантій, які Європейський суд з прав людини виокремлює в своїх рішеннях у контексті захисту права на справедливий суд;

- положення щодо принципів судового провадження з оскарження постанов в справах про адміністративні правопорушення, перелік яких сформовано з огляду на відповідні приписи 2-х кодексів – про адміністративні правопорушення й адміністративного судочинства;

набули подальшого розвитку:

- висновки щодо доцільності об'єднання усіх норм, що регулюють відносини з оскарження в суді рішень у справах про адміністративні правопорушення, в тексті Кодексу адміністративного судочинства України;

- пропозиції про необхідність запровадження процедури апеляційного оскарження судових рішень у справах про протиправність рішення суб'єкта влади з приводу притягнення до адміністративної відповідальності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації положення, висновки і пропозиції сприятимуть подальшому вдосконаленню законодавства з питань оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Одержані результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки проблем реалізації права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення;

- у правотворчості – при удосконаленні законодавства, яке регламентує досліджувані суспільні відносини;

- у правозастосовній сфері – для вдосконалення діяльності судів з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення, а також діяльності суб'єктів публічного управління, уповноважених ухвалювати такі постанови;

- у навчальному процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників з дисциплін

«Адміністративне право», «Адміністративне судочинство», «Розгляд судами адміністративних справ», а також у процесі викладання цих дисциплін.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні положення, висновки і пропозиції, сформульовані в дисертації, викладено та обговорено на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Результати, отримані у ході дослідження, оприлюднено на міжнародних і вітчизняних наукових і науково-практичних конференціях: «Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України на сучасному етапі (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти)» (Дніпропетровськ, 2013), «Соціально-економічні трансформації сучасного світу» (Харків, 2013), «Юридична осінь» (Харків, 2013), «Ломоносов-2013» (Москва, 2013), «Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи» (Полтава, 2013), «Сравнительное правоведение в странах Азиатско-Тихоокеанского региона-V» (Улан-Удэ, 2013).

Окремі результати та висновки дисертаційного дослідження впроваджено у практичну діяльність Київського районного суду м. Харкова (акт впровадження від 17 грудня 2014 р.) та Московського районного суду м. Харкова (акт впровадження від 17 грудня 2014 р.).

Публікації. Основні положення дисертації відображено в 11 наукових публікаціях, з яких 5 статей опубліковано у фахових виданнях, у тому числі одна – у зарубіжному науковому журналі, а також у тезах 6 доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою, завданнями та предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (240 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації – 200 сторінок, у тому числі основного тексту – 170 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, вказано на її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, сформульовано положення, які характеризують його наукову новизну, висвітлено теоретичне та практичне значення результатів дослідження, наведено відомості про їх апробацію.

Розділ 1 «Зміст і значення оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення» об'єднує два підрозділи, що присвячені з'ясуванню сутності права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, характеристики гарантій його реалізації, а також визначенню змісту та завдань судового оскарження даних постанов.

У підрозділі 1.1. «*Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення, його сутність та гарантії реалізації*» наголошено, що суб'єктами розглядуваного права є особа, стосовно якої винесено відповідну постанову, а також потерпілий. Захисники, законні представники і представники, які діють на підставі доручення, на всіх стадіях провадження в справах про адміністративні правопорушення реалізують надані їм права не у власних інтересах, а в інтересах тих, кого вони захищають чи представляють. На підставі цього зроблено висновок, що закріплення за цими особами права на скаргу суперечить сутності оскарження, адже таке право надано тим, чиї права порушено внаслідок прийняття владного рішення.

Відзначено, що досліджуване право за своєю природою є суб'єктивним правом особи, яке складається з правомочностей, тобто юридичних можливостей, якими користується особа у процесі його здійснення. До таких правомочностей віднесено права на власні дії, на вимагання і на домагання.

Серед гарантій реалізації права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення вирізняє гарантії загальні та спеціально юридичні. Останні представлені гарантіями інституційними й нормативними. Інституційні – виявляються через функціонування

представників держави, компетентних впливати на розглядувану сферу. Нормативні – це гарантії конституційні, гарантії, що закріплені у поточному законодавстві, та міжнародно-правові гарантії. Акцентовано увагу на гарантіях, що випливають з положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. як таких, що прийнятні для застосування у провадженні за скаргами на постанови у справах про адміністративні правопорушення.

У підрозділі 1.2. «Зміст і завдання судового оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення» оскарження в суді даних постанов розглянуто у 2-х аспектах: а) як правові відносини між учасниками судового провадження та б) як форма перегляду постанов.

Зауважено, що до складу правових відносин з оскарження до суду постанови у справі про адміністративне правопорушення входять суб'єкти, об'єкт і предмет. Суб'єктами виступають (а) особи, які вправі ініціювати розгляд справи в суді, (б) суб'єкт владних повноважень, який ухвалив оскаржуване рішення, та (в) суд. Об'єктом є те, з приводу чого відносини виникають, тобто перегляд постанови, а предметом – сама постанова у справі.

Ознаками розглядуваних відносин, на думку автора, є те, що вони: 1) формуються між особами та органами влади й пов'язані з їх поведінкою чи діяльністю; 2) обумовлені тим, що скажник повністю чи частково не згоден з прийнятою постановою, вважає її незаконною та/або необґрунтованою; 3) виникають, припиняються або змінюються на підставі правових норм, розміщених у текстах КУпАП та КАС; 4) мають юридичний зміст, що відбивається у правах та обов'язках їх суб'єктів, поведінка яких індивідуалізована і чітко врегульована; 5) знаходяться під охороною держави, що виявляється у встановленні юридичних гарантій реалізації права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Серед завдань оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення виокремлено спеціальні та загальне. Спеціальні спрямовано на розв'язання проблем конкретних осіб – учасників провадження. Такими завданнями є: а) захист прав осіб, які беруть участь у справі, б) перевірка законності та в) встановлення обґрунтованості постанови. Загальним завданням є здійснення судового контролю за діяльністю суб'єктів влади, уповноважених приймати рішення з питань адміністративної відповідальності.

Розділ 2 «Провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення» складається з трьох підрозділів, в яких виокремлено й схарактеризовано процесуальні етапи та дії, що наповнюють зазначене провадження.

У підрозділі 2.1. «Звернення до суду та відкриття провадження» наголошено на тому, що розглядувані відносини виникають на одній зі стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення – на стадії перегляду постанов. Відзначено, що процесуальні етапи та дії, які формують цю стадію, регламентовано переважно нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а тому вона виокремлюється з провадження, є самостійним, завершеним явищем, наповненим такими процесуальними етапами: 1) відкриття провадження та підготовка справи до розгляду; 2) розгляд справи; 3) ухвалення рішення та 4) його виконання.

На підставі узагальнення судової практики констатовано, що провадження щодо оскарження постанов у справах про адміністративні проступки, як правило, порушуються за зверненнями осіб, відносно яких винесено постанови, або за зверненнями представників таких осіб.

Зазначено, що при формулюванні своїх вимог позивачі у досліджуваних справах можуть просити суд ухвалити рішення про визнання постанов протиправними, їх скасування та (а) про зобов'язання суб'єктів владних повноважень ще раз розглянути справи про адміністративні правопорушення або (б) про закриття провадження у цих справах. До обох вимог з огляду на ст. 21 КАС можуть бути додані вимоги щодо відшкодування відповідачами матеріальної та/або моральної шкоди, завданої прийняттям оскаржуваних постанов. Автором поділяється позиція тих вчених, які вважають, що позовні вимоги про зміну заходу стягнення чи ухвалення нової постанови є неприпустимими, адже їх розгляд передбачає розв'язання питання про винуватість позивача та про вид стягнення, застосовуваного відносно нього, що не узгоджується із призначенням адміністративного судочинства.

Підкреслено, що предметом оскарження у досліджуваних справах є постанова, тобто

індивідуальний, правовий 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.

Акцентовано увагу на тому, що Кодекс адміністративного судочинства України не обмежує сторони у праві розв'язати спір через укладання мирової угоди. Разом з тим, автором обґрунтовано позицію, відповідно до якої розгляд спору щодо законності постанови у справі про адміністративне правопорушення не може завершуватися укладанням мирової угоди між його сторонами.

У підрозділі 2.2. «Розгляд справи і принципи судового провадження» перелічено принципи даного провадження, надано їх характеристику та визначено зміст процесуальних дій, здійснюваних під час розгляду позовних заяв про протиправність постанов у справах про адміністративні правопорушення.

На підставі аналізу положень КУпАП та КАС зроблено висновок, що принципами досліджуваного провадження є: верховенство права; законність; гарантованість права на правову допомогу; здійснення провадження державною мовою і забезпечення права користуватися рідною мовою; гласність; рівність учасників провадження перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність і офіційне з'ясування обставин у справі; презумпція невинуватості фізичної особи; покладення обов'язку доказування правомірності постанови на суб'єкта її винесення; обов'язковість судових рішень.

Відзначено, що розгляд справи як етап провадження має особливості, обумовлені характером питань, які вирішує суд при прийнятті постанови, а також його повноваженнями щодо розв'язання даної категорії спорів. Аналіз точок зору, висловлених у науковій юридичній літературі, а також приписів КУпАП та КАС дозволив констатувати: серед питань, які має дослідити суд у даних справах, можна вирізнити 2-і основні групи – питання (а) законності та (б) обґрунтованості оскаржуваної постанови.

У підрозділі 2.3. «Судові рішення та їх виконання» доведено, що за результатами розгляду позовної заяви про визнання протиправною постанови у справі про адміністративне правопорушення суд вправі ухвалити рішення про: 1) відмову у задоволенні позову і залишення постанови без змін; 2) визнання постанови протиправною та її скасування; 3) визнання постанови протиправною, її скасування та закриття справи про правопорушення.

З'ясовано, що виконання судового рішення у розглядуваних справах забезпечується через: а) встановлення в його тексті способу, строків і порядку виконання та/або б) покладення на відповідача обов'язку надати звіт про виконання. Обґрунтовано, що у разі покладення на відповідача обов'язку ще раз розглянути справу про адміністративне правопорушення, доцільно вимагати від нього звіту щодо виконання такого обов'язку. Коли наявні підстави для закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення й суд постановляє відповідне рішення, має сенс домагатися від певних суб'єктів владних повноважень вчинення дій, спрямованих на анулювання всіх наслідків, обумовлених прийняттям та/або реалізацією оскаржуваної постанови.

Розділ 3 «Передумови та напрямки удосконалення законодавства з питань оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. «Стан правового врегулювання оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення» здійснено порівняльно-правовий аналіз норм національного законодавства, актів Комітету міністрів Ради Європи та норм законодавства окремих держав з питань оскарження в суді рішень у справах про адміністративні проступки. У результаті аналізу встановлено, що достатньо поширеним і виправданим варіантом розв'язання проблем регулювання відносин з оскарження є ухвалення спеціального закону, яким має визначитися відповідна процедура.

У підрозділі 3.2. «Напрямки удосконалення законодавства з питань оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення» доведено, що за нинішніх умов доцільно перенести усі норми, які регламентують розглядувані відносини, до тексту Кодексу

адміністративного судочинства України. В тексті Кодексу України про адміністративні правопорушення мають залишитися норми, які стосуються оскарження в адміністративному порядку, й положення, що визначають порядок оскарження судових рішень. Наголошено, що такий підхід дозволить, з одного боку, швидко оновити порядок судового оскарження, а з іншого – уникнути колізій між приписами КУпАП і КАС.

Акцентовано увагу на окремих положеннях чинного законодавства, що діють у розглядуваній сфері і, на погляд автора, потребують невідкладного корегування. Так, аргументовано, що положення про остаточність рішень суду за скаргами на протиправність постанов у справах про адміністративні правопорушення є таким, що обмежує права як осіб, відносно яких прийнято постанови, так і потерпілих від протиправних діянь. У зв'язку з цим визнано за необхідне запровадити процедуру апеляційного оскарження даних судових рішень. У разі введення такої процедури слід уточнити перелік осіб, що мають право на скаргу. Таке право має отримати також суб'єкт владних повноважень, яким вирішено питання про відповідальність, якщо він вважає, що судом першої інстанції неправильно застосовано норми матеріального та/або процесуального права.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо визначення змісту і значення оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, окреслення його порядку, розробки й надання обґрунтованих пропозицій з удосконалення правової регламентації відносин, що виникають внаслідок звернення фізичних осіб до суду з позовними заявами про визнання протиправними таких постанов. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд положень, висновків і пропозицій. Основні з них такі:

1. Доведено, що право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення за своєю природою є суб'єктивним правом, що складається з правомочностей, тобто юридичних можливостей, якими користується особа у процесі його здійснення. До таких правомочностей віднесено права на власні дії, на вимагання і на домагання. Відзначено, що право на дії полягає у можливості особи звернутися до суду, у спроможності реалізовувати процесуальні права в порядку і формах, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України та в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Право на вимагання виявляється в тому, що позивач може вимагати певної поведінки від інших учасників процесу. У випадку ж, якщо зобов'язані суб'єкти ухиляються від виконання своїх обов'язків, скажник вправі просити суд вжити заходів задля забезпечення реалізації права. В цьому полягає правомочність домагання.

2. Наголошено, що досліджуване право, будучи невід'ємним, загальним і рівним для кожного, хто притягається до адміністративної відповідальності або зазнав шкоди від правопорушення, має визнаватися державою з огляду на міжнародні стандарти. Зауважено, що нині такі стандарти закріплено у низці актів. Особливу роль серед них відіграє Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., статтею 6 якої гарантовано право на справедливий суд. На підставі аналізу рішень Європейського суду з прав людини встановлено, що поняття «право на оскарження» і «право на справедливий суд» можна вважати синонімічними, а процесуальні гарантії, які Суд виокремлює у контексті захисту права на справедливий суд (публічність судового розгляду, змагальність процесу і рівність сторін, розумний строк розгляду справи, безумовне виконання рішення суду тощо), прийнятні для застосування у провадженні за скаргами на постанови у справах про адміністративні правопорушення.

3. Суб'єктами права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення запропоновано вважати особу, відносно якої її винесено, а також потерпілого. Особою, щодо якої винесено постанову, визнано фізичну особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням завдано моральну, фізичну або матеріальну шкоду. Зазначено, що захисники, законні представники і представники, які діють на підставі доручення, на відміну від потерпілого і особи, щодо якої винесено постанову,

на всіх стадіях провадження в справах про адміністративні правопорушення реалізують надані їм права не у власних інтересах, а в інтересах тих, кого вони захищають чи представляють. Зроблено висновок, що закріплення за захисниками, законними представниками і представниками права на оскарження постанов в справах про адміністративні проступки суперечить сутності оскарження, адже право на скаргу надано тим, чиї права порушено внаслідок прийняття владного рішення.

4. У результаті розгляду оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення у 2-х аспектах – у якості правових відносин між учасниками судового провадження та як форми їх перегляду – виокремлено ознаки даних відносин й вирішено процесуальні етапи, що формують відповідне провадження. Зауважено, що до складу відносин з оскарження входять суб'єкти, об'єкт і предмет. Суб'єктами виступають (а) особи, які вправі ініціювати розгляд справи в суді, (б) суб'єкт владних повноважень, який ухвалив оскаржуване рішення, та (в) суд. Об'єктом є те, з приводу чого відносини виникають, тобто перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення, а предметом – сама постанова у справі. З'ясовано, що виникають зазначені відносини на одній зі стадій провадження у справі про адміністративне правопорушення – на стадії перегляду постанови. Відзначено, що процесуальні етапи та дії, які формують цю стадію, регламентовано переважно нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а тому вона виокремлюється з провадження, є самостійним, завершеним явищем, наповненим такими процесуальними етапами: 1) відкриття провадження та підготовка справи до розгляду; 2) розгляд справи; 3) ухвалення рішення та 4) його виконання.

5. Наголошено, що провадження з розгляду позовних заяв про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення врегульовано нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України. Базовим, норми якого встановлюють правила щодо всіх стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення, є КУпАП. Але більшість правил, якими регламентовано відносини з оскарження, об'єднано у КАС. На підставі цього зроблено висновки, що (а) приписи КАС підлягають застосуванню з огляду на особливості оскарження постанов, що встановлені КУпАП, та (б) за наявності колізії між нормами зазначених кодексів мають вживатися положення КУпАП.

6. З'ясовано, що принципи судового провадження з оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення закріплено переважно в КАС. Однак сформувані їх повний перелік можна за умов звернення до положень КУпАП, які впливають на норми КАС через встановлення спеціальних правил. Запропоновано до таких принципів віднести: верховенство права; законність; гарантованість права на правову допомогу; здійснення провадження державною мовою і забезпечення права користуватися рідною мовою; гласність; рівність учасників провадження перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність і офіційне з'ясування обставин у справі; презумпція невинуватості фізичної особи; покладення обов'язку доказування правомірності постанови на суб'єкта її винесення; обов'язковість судових рішень.

7. Предметом оскарження у досліджуваних справах визнано постанову, тобто індивідуальний, правовий акт, яким на особу покладено певні обтяжуючі обов'язки або яким справу закрито. Відзначено, що протокол, яким зафіксовано факт вчинення протиправного діяння, таких формулювань не вміщує, а тому оскарженню не підлягає. Разом з тим, протокол може включати інформацію про застосування відносно особи, яка притягається до відповідальності, заходів забезпечення провадження у даній справі. Зроблено висновок, що в таких випадках предметом оскарження виступатимуть дії або бездіяльність, допущені у зв'язку із вжиттям цих заходів. Отже, позивач має висувати вимоги щодо визнання незаконними дій чи бездіяльності, а не оспорювати протокол.

Доведено, що при формулюванні позовних вимог скажник вправі просити суд не тільки визнати постанову в справі про адміністративне правопорушення протиправною та скасувати її, а і закрити дану справу. Відзначено, що позовні вимоги про зміну заходу стягнення чи ухвалення нової постанови є неприпустимими, адже їх розгляд передбачає розв'язання питань про винуватість особи, відносно якої винесено оскаржувану постанову, та про вид стягнення, застосовуваного відносно неї, що не узгоджується із призначенням адміністративного

судочинства.

8. Підкреслено, що реалізація адміністративним судом повноважень, визначених у ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення, не повинна конкурувати із загальною нормою Кодексу адміністративного судочинства України про неналежність до його юрисдикції справ про накладення адміністративних стягнень. Враховуючи це, зроблено висновок, що за результатами розгляду позовної заяви про визнання протиправною постанови у справі про адміністративне правопорушення суд вправі ухвалити рішення про: 1) відмову у задоволенні позову і залишення постанови без змін; 2) визнання постанови протиправною та її скасування; 3) визнання постанови протиправною, її скасування та закриття справи про правопорушення.

9. З'ясовано, що згідно з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України сторони не можуть бути обмежені у праві розв'язати спір через укладання мирової угоди. Відзначено, що відповідно до 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 і законами України. Митним кодексом України закріплено 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; митний орган не може домовлятися про вид та/або розмір адміністративного стягнення. У КУпАП відсутні норми про подібні компромісні рішення. З урахуванням зазначеного, а також з огляду на те, що вид та/або розмір адміністративного стягнення не можуть бути предметом домовленостей між представником держави й особою, яка порушила закон, запропоновано у ст. 171-2 КАС вказати, що розгляд спору щодо законності постанов в справах про адміністративні правопорушення не може завершитися укладанням мирової угоди між його сторонами.

10. Наголошено, що законодавче положення про остаточність рішень суду за позовними заявами про визнання протиправними постанов у справах про адміністративні правопорушення є таким, що обмежує права як осіб, відносно яких прийнято постанови, так і потерпілих від протиправних діянь. У зв'язку з цим запропоновано запровадити процедуру апеляційного оскарження даних судових рішень та уточнити перелік осіб, що мають право на скаргу. Таке право має отримати також суб'єкт владних повноважень, яким вирішено питання про відповідальність, якщо він вважає, що судом першої інстанції неправильно застосовано норми матеріального та/або процесуального права.

11. З'ясовано, що виконання судового рішення у розглядуваних справах забезпечується через: 1) встановлення в його тексті способу, строків і порядку виконання та/або 2) покладення на відповідача обов'язку надати звіт про виконання. Доведено, що у разі покладення на відповідача обов'язку ще раз розглянути справу про адміністративне правопорушення, доцільно вимагати від нього звіту щодо виконання такого обов'язку. В іншому випадку, коли наявні підстави для закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення й суд постановляє відповідне рішення, має сенс домагатися від певних суб'єктів владних повноважень вчинення дій, спрямованих на анулювання всіх наслідків, обумовлених прийняттям та/або реалізацією оскаржуваної постанови.

12. У результаті аналізу норм законодавства окремих держав з питань оскарження в суді рішень у справах про адміністративні проступки, виявлено, що достатньо поширеним і виправданим варіантом розв'язання проблем регулювання відносин з оскарження є ухвалення спеціального закону, яким має визначатися відповідна процедура. Доведено, що в нашій державі за нинішніх умов доцільно перенести усі норми, які регламентують оскарження в суді рішень у справах про адміністративні правопорушення, до тексту Кодексу адміністративного судочинства України. В тексті Кодексу України про адміністративні правопорушення мають залишитися норми, які стосуються оскарження в адміністративному порядку, й положення, що визначають порядок оскарження судових рішень в справах про адміністративні правопорушення. Наголошено, що такий підхід дозволить, з одного боку, швидко оновити порядок судового оскарження, а з іншого – уникнути колізій між приписами КУпАП і КАС.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Русанова В. Б. Розвиток інституту судового оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення: досвід пострадянських держав / В. Б. Русанова // Вісник Академії митної служби України. – Серія «Право». – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2013. – № 1 (10). – С. 136-142.
2. Русанова В. Б. Проблеми вдосконалення законодавчого регулювання оскарження до суду постанов у справах про адміністративні правопорушення / В. Б. Русанова // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» : зб. наук. пр. – Серія «Економічна теорія і право». – Х. : Право, 2013. – № 4 (15). – С. 325-332.
3. Русанова В. Право на обжалование в суде постановления по делу об административном правонарушении: сущность и гарантии реализации / В. Русанова // *Legea și viața* : междунар. науч.-практич. правовой журнал. – 2014. – № 11/3. – С. 99-103.
4. Русанова В. Б. Деякі аспекти реалізації права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] / В. Б. Русанова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 327-332. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_55.pdf.
5. Русанова В. Б. Окремі питання реалізації права на судове оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення / В. Б. Русанова // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – Серія «Право». – 2014. – № 18 (1137). – С. 192-195.
6. Русанова В. Б. Про окремі аспекти вдосконалення законодавчого регулювання судового оскарження постанов у справах про порушення митних правил / В. Б. Русанова // Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України на сучасному етапі (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти) : матеріали VI між нар. наук.-практ. конф. молодих учених. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2013. – Т. 2. – С. 36-37.
7. Русанова В. Б. Економічна ефективність публічно-правового регулювання (на прикладі інституту судового оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення) / В. Б. Русанова // Соціально-економічні трансформації сучасного світу : матеріали наук.-практ. конф. виклад., аспір. і студ. Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 15 трав. 2013 р. / за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого», 2013. – С. 151-153.
8. Русанова В. Б. Про необхідність запровадження перегляду рішень судів першої інстанції у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності / В. Б. Русанова // Юридична осінь 2013 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (Харків, 14 листоп. 2013 р.). – Х. : Право, 2013. – С. 300-302.
9. Русанова В. Б. Подведомственность и подсудность дел об обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях: сравнительно-правовой анализ законодательства постсоветских стран [Электронный ресурс] / В. Б. Русанова // Материалы Междунар. молодежного науч. форума «ЛЮМОНОСОС-2013» / Отв. ред. А. И. Андреев, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов, М. В. Чистякова. – М. : МАКС Пресс, 2013. – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. – Систем. требования : ПК с процессором 486+; Windows 95; дисковод DVD-ROM; Adobe Acrobat Reader.
10. Русанова В. Б. До питання вдосконалення оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, які виносяться органами місцевого самоврядування / В. Б. Русанова // Удосконалення місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи : зб. наук. ст. та тез повід. за матер. наук.-практ. конф., м. Полтава, 27 червня 2013 р. – Полтава : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2013. – С. 142-144.
11. Русанова В. Б. Институт обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях: сравнительно-правовой анализ (на примере постсоветских стран и стран Азиатско-Тихоокеанского региона) / В. Б. Русанова // Сравнительное правоведение в странах Азиатско-Тихоокеанского региона-V: материалы междунар. науч. конф. молодых ученых, аспирантов и студентов (РФ, Улан-Удэ, 12 апреля 2013 г.) / науч. ред Ю. П. Гармаев, отв. ред. А. Ф. Онуфриенко. – Улан-Удэ : Изд-во Бурятского государственного университета, 2013. – С. 18-21.

АНОТАЦІЯ

Русанова В. Б. Оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2015.

Дисертацію присвячено вивченню теоретичних та практичних проблем оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення. У роботі досліджується сутність права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, окреслено гарантії його реалізації, розкрито зміст і завдання судового оскарження таких постанов. Виокремлено й схарактеризовано процесуальні етапи та дії, що наповнюють відповідне судове провадження. Приділено увагу принципам, на яких ґрунтується судовий порядок вирішення спорів, що виникають з відносин, обумовлених притягненням фізичних осіб до адміністративної відповідальності. Виявлено прогалини у правовому регулюванні судового провадження з оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення та визначено основні напрямки удосконалення національного законодавства, що діє у розглядуваній сфері.

Ключові слова: постанова у справі про адміністративне правопорушення, право на оскарження, судове оскарження.

АННОТАЦИЯ

Русанова В. Б. Обжалование в суде постановлений по делам об административных правонарушениях. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2015.

Диссертация посвящена изучению теоретических и практических проблем обжалования в суде постановлений по делам об административных правонарушениях. В работе исследуется сущность права на обжалование в суде постановлений по делам об административных правонарушениях, обозначены гарантии его реализации, раскрыты содержание и задачи судебного обжалования таких постановлений. Выделены и охарактеризованы процессуальные этапы и действия, которые наполняют данное судебное производство. Часть работы посвящена исследованию принципов как основополагающих идей, в соответствии с которыми должны разрешаться споры, возникающие из отношений, обусловленных привлечением физических лиц к административной ответственности. Выявлены пробелы в правовом регулировании судебного производства по обжалованию постановлений по делам об административных правонарушениях.

В результате анализа норм законодательства отдельных государств сделан вывод о том, что достаточно распространённым и оправданным вариантом разрешения проблем регулирования отношений по обжалованию решений по делам об административных правонарушениях является принятие специального закона, определяющего соответствующую процедуру. Обосновано, что в Украине в нынешних условиях целесообразно объединить все подобные нормы в Кодексе административного судопроизводства Украины. Предложено в тексте Кодекса Украины об административных правонарушениях оставить лишь те из них, которые имеют отношение к обжалованию в административном порядке, а также те, которые определяют порядок обжалования судебных решений.

Ключевые слова: постановление по делу об административном правонарушении, право на обжалование, судебное обжалование.

SUMMARY

Rusanova V. B. Appeal of bylaws in a court in administrative offenses cases. – Should be treated as a manuscript.

The dissertation for obtaining the scientific degree of a candidate of legal sciences, specialization 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Yaroslav Mudryi National Law University, the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2015.

The thesis is devoted to theoretical and practical problems of appeal of bylaws in cases of administrative offenses. The essence of the right to appeal of bylaws in court in cases of administrative offenses is studied in the paper, the guarantees of its implementation have been outlined, and the content and objectives of judicial review of such decisions have been revealed. Procedural steps and actions that constitute the appropriate legal proceedings have been pointed out, and those steps and actions have been determined. Attention has been paid to the principles on which the judicial procedure for resolving disputes, arising from the relationship stipulated by bringing individuals to administrative liability, is based on. Lacunae in legal regulation of judicial proceedings on appeal of bylaws in administrative offenses cases have been revealed and main directions of improvement of relevant national legislation have been determined.

On the basis of a conducted research a number of conclusions and proposals have been drawn, they are aimed at improving of regulations, which administer the procedure for appeal of bylaws in the court in administrative offenses cases.

Keywords: a bylaw in an administrative offense case, the right to appeal, appeal.

Відповідальний за випуск
канд. юрид. наук, доцент Бойко І. В.

Підп. до друку 27.08.2015 р. Формат 60x90 1/16.
Папір офсетний. Віддрук. на ризографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 1323.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77