

РУСЕЦЬКИЙ А. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
кримінального права та процесу
(Міжнародний університет бізнесу і права)

УДК 323.1

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Стаття присвячена оскарженню рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб як одна із конституційних гарантій реалізації принципу законності.

Ключові слова: оскарження рішень, адміністративна відповідальність, юридичні особи.

Статья посвящена обжалованию решений по делам об административной ответственности юридических лиц как одна из конституционных гарантий реализации принципа законности.

Ключевые слова: обжалование решений, административная ответственность, юридические лица.

The article is devoted to appeals against decisions in cases concerning the administrative liability of legal persons, as one of the constitutional guarantees of the realization of the principle of legality.

Key words: appealing decisions, administrative responsibility, legal persons.

Вступ. Притягнення особи до адміністративної відповідальності є своєрідною правовою реакцією уповноважених державною суб'єктів на неправомірні дії такої особи. Разом із тим на практиці можливі випадки, коли особу до адміністративної відповідальності притягують незаконно та необґрунтовано. У такому разі спрацьовують передбачені законодавством механізми з оскарження неправомірних рішень у справах про адміністративну відповідальність.

У контексті досліджуваного питання необхідно зауважити, що особливості такого виду юридичної відповідальності як адміністративна, у тому числі особливості притягнення до неї юридичних осіб, були досліджені в працях таких відомих вчених-правознавців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.П. Коренев, О.М. Музичук, Ю.М. Старілова та багатьох інших. Разом із тим, не ставлячи під сумнів значимість робіт вчених, деякі питання адміністративної відповідальності юридичних осіб були розкриті фрагментарно, без системного підходу. Зокрема, порядку оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб увага майже не приділялась.

Постановка завдання. Зважаючи на те, що забезпечення оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, у тому числі, що стосуються притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, є однією із конституційних гарантій реалізації принципу законності, актуальним є дослідження такого порядку.

Результати дослідження. У великому тлумачному словнику сучасної української мови під словом «оскарження» розуміють дію за значенням оскаржити, оскаржувати, тоб-



то офіційно подавати скаргу у вищу інстанцію, протестуючи проти якого-небудь рішення, чийх-небудь дій тощо [1, с. 859]. При цьому в юридичній енциклопедичній літературі зазначають, що оскарження – це звернення зі скаргою до державних органів й органів об'єднань громадян з приводу незаконності чи необґрунтованості рішень і дій службових осіб [2, с. 578; 3, с. 329].

Правовою основою оскарження рішень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб виступає Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі – КпАП України). Так, згідно із ст. 7 КпАП України додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем із боку вищих за ієрархією органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими встановленими законом способами. При цьому в ст. 287 КпАП України встановлено, що постанову в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим [4].

Безпосередньо порядок оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність, у тому числі юридичних осіб, передбачено в ст. 288 КпАП України. Так, з аналізу вищенаведеної норми слідує, що в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими КпАП України;

2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими КпАП України;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищий за ієрархією орган (вищий за ієрархією посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими КпАП України [4].

З вищенаведеного можна зробити висновок про те, що в КпАП України передбачено два способи оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність – адміністративний (позасудовий) та судовий. Якщо вести мову про адміністративний порядок оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність, то він врегульований нормами Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

Так, з аналізу ст. 1 вищезазначеного закону слідує, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [5]. При цьому необхідно наголосити на тому, що відповідно до ст. 12 Закону України «Про звернення громадян» дія цього закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України «Про судоустрій і статус суддів» [6] та «Про доступ до судових рішень» [7], Кодексом адміністративного судочинства України [4].

Зазначимо, що в контексті досліджуваного питання нас більш за все цікавить така форма звернення громадян як скарга. Так, згідно зі ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [5]. Варто зауважити, що з аналізу Закону України «Про звернення громадян» можна



дійти висновку, що його положення не стосуються юридичних осіб, такий висновок слідє навіть із назви закону. Разом із тим слід погодитись із В.А. Сьоміною, яка цілком слушно наголошує на тому, що, незважаючи на існування певних недоліків, позасудовий механізм вирішення адміністративно-правових спорів дає змогу оперативно та матеріально необтяжливо (безкоштовно) для особи розглянути спір, усунути порушення законності, відновити порушені права. При цьому вчений наводить статистичні дані: опитування громадян у місті Києві та Київській області (всього опитано 446 чоловік) показало, що 340 (77%) з них визнали ефективним оскаржувати рішення органів влади до вищих за рівнем компетенції [8, с. 52; 9, с. 50–51].

Окрім цього, слід погодитись із В.П. Тимощуком, який під час дослідження процедури прийняття адміністративних актів дійшов висновків про те, що незважаючи на всю фундаментальність права на судовий захист, законодавець може встановлювати попередні механізми досудового оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністрації для знаходження відповіді на питання про те, чи існує взагалі правовий спір у конкретній ситуації. Встановлення адміністративного оскарження обов'язковою передумовою для звернення до суду дозволяє також вирішити проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення [10, с. 153–154].

Таким чином, вважаємо за необхідне внести в Закон України «Про звернення громадян» такі зміни. По-перше, передбачити можливість звернення саме юридичних осіб. По-друге, враховуючи той факт, що назва закону звучує коло осіб, наділених правом на звернення, змінити назву на Закон України «Про звернення в Україні». На нашу думку, внесення вищенаведених змін дозволить більшості рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб вирішувати в адміністративному (позасудовому) порядку, що, у свою чергу, зменшить кількість звернень до суду.

Говорячи про судовий порядок оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб, варто зазначити, що Конституція України проголосила, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [5]. При цьому правовою основою такої процедури є Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (далі – КАС України). Зокрема, у ст. 17 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Під суб'єктом владних повноважень, згідно із п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, необхідно розуміти орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, іншого суб'єкта при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [11].

Отже, для того, щоб оскаржити рішення в справі про притягнення до адміністративної відповідальності юридичній особі необхідно звернутись до адміністративного суду – суду загальної юрисдикції, до компетенції якого КАС України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ. При цьому, згідно із ч. 1 п. 1 ст. 3 (визначення понять) КАС України, адміністративна справа (справа адміністративної юрисдикції) – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [4].

Разом із тим необхідно наголосити на тому, що для того, щоб адміністративна справа була порушена, одного лише подання позову не достатньо. Необхідно також, щоб цей позов був прийнятий адміністративним судом. Отже, по-перше, повинна бути дотримана процедура подання адміністративного позову та, по-друге, сам адміністративний позов повинен відповідати ряду законодавчо встановлених вимог.



Говорячи про процедуру звернення до адміністративного суду, а саме що стосується подання адміністративного позову, то в першу чергу необхідно звернути увагу на такі аспекти цієї процедури як підсудність адміністративних справ і строки звернення до суду. Так, відповідно до ст. 18 КАС України за правилами предметної підсудності всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Варто зазначити, що з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, КАС України було доповнено новою нормою – статтею 171-2, яка встановила особливості провадження в справах із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності [6]. Зокрема, у вищенаведеній нормі були продубльовані правила предметної підсудності [11].

Відповідно до ст. 104 та 105 КАС України адміністративний позов пред'являється шляхом подання письмової позовної заяви до адміністративного суду першої інстанції [11]. Щодо строків оскарження рішення в справі про адміністративну відповідальність юридичних осіб, то згідно із ст. 289 (строк оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення) КпАП України скаргу на постанову в справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів із дня винесення постанови [4]. Разом із тим, враховуючи той факт, що в КпАП України, у зазначеному випадку, використовується така форма звернення як скарга, а формою звернення до адміністративного суду першої інстанції є адміністративний позов, можемо зробити висновок, що правила оскарження рішень у справі про адміністративну відповідальність стосуються адміністративного порядку такого оскарження й на судовий порядок не поширюються. Так, відповідно до ст. 99 КАС України для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [11].

Окрім дотримання правил підсудності та строків звернення до адміністративного суду, умовою відкриття провадження в адміністративній справі є дотримання позивачем низки законодавчо встановлених вимог, що пред'являються до такої заяви. Так, відповідно до ст. 106 КАС України в позовній заяві зазначаються:

- 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;
- 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;
- 4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів, – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;
- 5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги й забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі в забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо;
- 6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються [11].

Згідно зі ст. 105 КАС України адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником [11]. При цьому важливою особливістю оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб у судовому порядку є те, що юридична особа, будучи позивачем в адміністративній справі, не може подати адміністративний позов так би мовити «особисто», а завжди робить це через представника. Так, з аналізу ст. 56 КАС



України слідує, що сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника. Представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність. Відповідно до ст. 48 КАС України здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах із приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону [11]. Отже, у КАС України встановлено два види процесуального представництва – за законом і за договором.

Якщо вести мову про законне представництво то, згідно із ч. 3 ст. 56 КАС України законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом. При цьому з аналізу ч. 2 ст. 58 КАС України слідує, що повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану ними посаду. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи [11].

Окрім законного представника, інтереси юридичної особи під час оскарження нею рішення в справі про притягнення до адміністративної відповідальності може бути представлено за договором. З аналізу ст. 58 КАС України слідує, що повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді копії з них приєднуються судом до справи. Довіреності від імені органу, підприємства, установи, організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи та засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації. Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін [11].

Окрім вищенаведених особливостей, своєрідністю оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб у судовому порядку, є встановлення законодавцем скорочених строків розгляду такої справи. Так, відповідно до ст. 171-2 КАС України така справа повинна бути розглянута протягом п'яти днів із дня відкриття провадження в справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів [8]. Як правильно було зазначено з цього приводу, що встановлений скорочений строк розгляду та вирішення адміністративної справи вказує на важливість цієї категорії спорів адміністративної юрисдикції, вирішення яких дасть можливість оперативно відновити порушені права, свободи та інтереси заявника або у випадках, передбачених законодавством, захистити права, свободи й інтереси осіб [12, с. 465].

Висновки. Таким чином, встановлення в законодавстві України механізмів оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб є однією з основоположних гарантій конституційного принципу законності. Задля більш ефективного функціонування таких механізмів необхідним є внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», який звужує коло осіб, що наділені правом на подання скарги. Разом із тим оскарження рішень у справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб відбувається в судовому порядку. При цьому останньому притаманні деякі особливості, що стосуються форми та строків звернення, участі процесуального представника та строків розгляду адміністративної справи.



Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
3. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.. – К. : Українська енциклопедія, 2002– . – Т. 4. – 2002. – 722 с.
4. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – 76 с.
5. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529
7. Про доступ до судових рішень : закон України від 22 груд. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128
8. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Сьоміна. – Х., 2004. – 214 с.
9. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Б. Пчелін. – Х., 2011. – 189 с.
10. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.П. Тимошук. – Х., 2009. – 214 с
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446
12. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.

