



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Марина Миколаївна СТЕФАНЧУК,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України (м. Київ),
вул. Мельникова, буд. 81-б, Київ, 04050,
m.stefanchuk@gmail.com

УДК 342.951

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ПОРЯДКУ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВИ ПО СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ АБО ВНЕСЕННЯ НА НЕЇ ПОДАННЯ ПРОКУРОРОМ

Висвітлюються дискусійні питання сучасного стану правової регламентації порядку оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурором, зокрема, в частині законодавчого закріплення положень, згідно з якими постановою судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції шляхом внесення апеляційної скарги, рішення якого набуває статусу остаточного й оскарженню по цій категорії справ не підлягає, а також положень, відповідно до яких рішення адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає; окреслюються деякі етапи та напрямки реформування правового регулювання відносин у сфері оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурором, чинники, які його обумовлюють, а також законодавчі перспективи правового регулювання відносин у цій сфері.

Ключові слова: справа про адміністративне правопорушення, провадження у справі про адміністративне правопорушення, порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурором.

Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення є факультативною, тобто необов'язковою, стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення і має місце лише у випадку оскарження такої постанови прокурором, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим або внесення на неї подання прокурором.



Законодавчо врегульована можливість перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення має важливе превентивне значення, оскільки стимулює суб'єкта, уповноваженого виносити таку постанову, більш відповідально ставитись до виконання своїх посадових обов'язків, з огляду на перспективи її можливого перегляду.

Сучасний стан правового регулювання відносин у сфері перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення в цілому свідчить про законодавче забезпечення реалізації права заінтересованої особи на оскарження. Однак такий стан правового регулювання відносин у досліджуваній сфері сформувався поступово, під впливом різних чинників, серед яких, в першу чергу, слід відзначити доктрину адміністративного права, яка свідчить про активне дослідження проблем процесуального порядку розгляду та перегляду справ про адміністративні правопорушення. Зокрема, вказаним питанням присвячено роботи В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, С. С. Гнатюка, Е. Ф. Демського, М. В. Завального, А. В. Кишинського, С. В. Ківалова, О. В. Когут, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. О. Короїда, О. В. Кузьменко, Р. О. Кукурудза, О. І. Орехова, О. І. Остапенка, А. М. Подоляки, М. М. Тищенко та інших. Серед інших чинників слід вказати практику застосування законодавства України та Рішення Європейського Суду з прав людини в частині досліджуваних питань.

Метою статті є правовий аналіз деяких етапів та напрямків реформування правової регламентації порядку оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення або внесення на неї подання прокурором, а також законодавчих перспектив правового регулювання відносин у досліджуваній сфері.

У розвитку цього питання необхідно зауважити, що довгий час існував порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення, який зводився до того, що постанови органів адміністративно-деліктної юрисдикції можна було оскаржити у вищій орган або районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, рішення якого було остаточним. Крім цього, постанову по справі міг опротестувати прокурор. Постанови районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів про накладення адміністративного стягнення були остаточними й оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягали, за винятком випадків, передбачених законами України. Таким чином, порядок апеляційного оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення, винесених судами першої інстанції, був відсутній. Однак існував законодавчо врегульований порядок їх скасування або зміни за протестом прокурора самим суддею, а також незалежно від наявності протесту прокурора — головою вищого суду, його першим заступником або заступниками. Крім цього, на рішення по скарзі на постанову по справі про адміністративне правопорушення міг бути внесений протест прокурором у вищій орган (вищій посадовій особі) стосовно органу (посадової особи), який прийняв рішення по скарзі. Окреслений вище порядок був передбачений ст. 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) в редакції від 7 травня 2008 р. [1]

Радикальні зміни в правовому регулюванні відносин на стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення відбулися у зв'язку із прийняттям Закону 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 [2], який набрав чинності 16 листопада 2008 р. та викликав, на думку деяких дослідників, бурхливу реакцію з боку не тільки громадськості, а й правників різного рівня [3]. Сутність цих змін полягала у тому, що з моменту набрання чинності вказаним Законом постанови органів адміністративно-деліктної юрисдикції по справі про адміністративне правопорушення можна було оскаржити у вищій орган або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному Кодексом



адміністративного судочинства України (далі — КАС України) [4], з особливостями, встановленими КупАП. Постанова уповноваженого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення могла бути скасована або змінена за протестом прокурора, керівником відповідного органу, а також незалежно від наявності протесту прокурора — керівником вищого органу. І головне, законодавчо було встановлено, що постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником до суду апеляційної інстанції шляхом внесення апеляційної скарги або на неї може бути внесено протест прокурора. Постанова апеляційного суду по цій категорії справ є остаточною й оскарженню не підлягає.

Доктрина адміністративного права в цілому позитивно схвалила такі зміни у законодавстві, оскільки оскарження постанов судів по справах про адміністративні правопорушення в порядку нагляду, на думку вчених, було недостатнім для захисту прав громадян і своєрідним відступленням від правосуддя.

Однак існують наукові погляди авторів, які визнають, що із запровадженням апеляційного порядку оскарження постанови суду про накладення адміністративного стягнення законодавцем було здійснено певний поступ на шляху забезпечення законності прийнятого рішення у справі про адміністративне правопорушення, але в той же час зазначають, що такі зміни не забезпечують повноцінного захисту прав і свобод громадян у цій категорії справ, оскільки закріплення положення про остаточність рішення апеляційного суду, усунення вищих судів від перегляду прийнятих місцевими та апеляційними судами постанов у справах про адміністративні правопорушення призведе лише до порушення прав учасників провадження та неправильного вирішення справ [5, с. 349].

Крім того, деякими авторами висловлюються відверто негативні оцінки внесених змін до законодавства у сфері досліджуваних відносин, аргументи яких полягають у тому, що механізм перегляду постанов судів у справах про адміністративні правопорушення, який існував раніше, в порядку нагляду головами вищих судів фактично був апеляційним і касаційним порядком їх оскарження, а тому прав і законних інтересів правопорушника чи потерпілого не порушував, а також не позбавляв їх можливості перевірити законність постанови суду в наглядовому порядку перегляду справи шляхом звернення до прокурора чи голови вищого суду. Зміни ж порядку перегляду та запровадження апеляційного оскарження постанов судів значно обмежили процесуальні можливості правопорушника і потерпілого на перегляд їх справи, адже, по-перше, учасники провадження позбавлені можливості звернутися через прокурора до місцевого судді, який розглянув справу для її оперативного перегляду; а по-друге, учасники провадження повністю позбавлені можливості перегляду їхньої справи вищим (в порядку інстанційності) судом після перегляду їх судом апеляційної інстанції, що, в свою чергу, також позбавило такі суди повноважень забезпечувати одноманітне застосування судами адміністративно-деліктного законодавства. Вказані вище аргументи, на їхню думку, дають можливість дійти висновку, що запровадження апеляційного оскарження постанов судів у справах про адміністративні проступки та закріплення положення про остаточність рішень апеляційних судів є передчасним і необдуманим кроком [6].

При правовому аналізі цієї проблеми правового регулювання відносин у сфері порядку перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення, на нашу думку, слід звернути увагу на правову позицію Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) щодо відповідності законодавства України у частині досліджуваних питань вимогам європейських стандартів, яка знайшла своє втілення у Рішенні по справі “Гурепка проти України” від 6 вересня 2005 р. [7]. У вказаному Рішенні ЄСПЛ, дослідивши процедуру перегляду рішень, передбачену КУпАП, дійшов висновку, що процедура перегляду рішень, яка може бути ініційована лише прокурором або за рішенням голови вищого суду, є такою, що не доступна сторони



провадження та не залежить від його або її волі та аргументів, а тому не є достатньо ефективним засобом захисту для реалізації завдань Конвенції про захист прав і основоположних свобод (далі — Конвенція), яка ратифікована Україною згідно із Законом України від 17 липня 1997 р. “Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції” [8]. Крім того, ЄСПЛ зазначив, що протест прокурора при такому порядку перегляду в досліджуваній категорії справ відображає позицію прокуратури, а не заявника. З огляду на вищезазначене, ЄСПЛ зробив висновок, що у цій справі мало місце порушення ст. 2 Протоколу № 7 до Конвенції.

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного, до певної міри можна стверджувати про те, що законодавчі зміни, внесені до КУпАП Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”, в частині правового регулювання відносин на стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення є такими, що спрямовані на приведення положень національного законодавства у відповідність до вимог європейських стандартів.

У процесі дослідження реформування правового регулювання відносин на стадії перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення, слід окремо приділити увагу питанням правового регулювання відносин щодо перегляду таких постанов у порядку адміністративного судочинства. Ці питання на сьогодні потребують додаткового доктринального обґрунтування, з огляду на те, що, як справедливо стверджує Т. Весельська, сучасні дослідження в основному присвячені загальним проблемам розвитку адміністративного судочинства й не торкаються проблем відносин адміністративного судочинства та провадження у справах про адміністративні правопорушення [9, с. 15].

Особливої актуальності це питання набуває у зв'язку із внесенням змін до КАС України Законом України “Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [10], яким було внесено принципові зміни до КАС України в частині розгляду адміністративних справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Ці зміни в цілому зводились до того, що КАС України було доповнено ст. 171², яка визначає особливості провадження у вказаній вище категорії справ, які, зокрема, полягають у скороченні строках розгляду таких справ (до 10 десяти днів). Однак радикальне нововведення стосувалося законодавчого встановлення того, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає. Слід зауважити, що до внесення вказаних вище змін до КАС України досліджувані справи розглядалися адміністративними судами в загальному порядку, визначеному цим Кодексом, у тому числі з урахуванням положень щодо забезпечення апеляційного та касаційного оскарження постанов адміністративних судів по цій категорії справ. Крім того, Вищий адміністративний суд України у 2009 році підготував та оприлюднив Довідку 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 [11], метою підготовки якої було орієнтування суддів адміністративних судів щодо правильного й однакового застосування законодавства під час розгляду та вирішення зазначеної категорії справ. Проблемні питання застосування норм процесуального права при розгляді адміністративними судами цієї категорії справ, викладені у вказаній вище Довідці, не є предметом цього дослідження і заслуговують на окремий розгляд.

У рамках цього дослідження слід звернути увагу на те, що в умовах сучасного стану правового регулювання відносин щодо розгляду адміністративними судами справ цієї категорії такі узагальнення судової практики не здійснюються, оскільки



місцевий загальний суд як адміністративний виступає по цих справах першою та останньою інстанцією на рівні національних засобів юридичного захисту у вказаній категорії справ, що не сприяє виробленню єдиної судової практики, а тому справедливо може бути піддано критиці у намірі повернення до раніше існуючого порядку розгляду адміністративним судами цих справ.

Розгляд етапів та напрямків реформування правової регламентації стадії перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення був би неповним без дослідження правового регулювання відносин щодо участі в ній прокурора. З урахуванням викладених вище етапів та напрямків реформування правового регулювання відносин на стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення, слід зазначити, що останні зміни законодавчого регулювання відносин у вказаній сфері свідчать про значне обмеження можливостей прокурора на цій стадії. У цьому контексті мова йде про Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури” від 18 вересня 2012 р. № 5288-VI [12], який набрав чинності 1 грудня 2012 р. Відтепер процесуальний документ, який прокурор вносить уповноваженому органу з вимогою про скасування або зміну винесеної ним постанови про накладення адміністративного стягнення, має назву не “протест”, а “подання”. Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена прокурором не шляхом внесення протесту, а шляхом подачі ним апеляційної скарги. Також відтепер прокурора позбавлено права вносити протест на рішення по скарзі на постанову по справі про адміністративне правопорушення у вищий орган (вищій посадовій особі) стосовно органу (посадової особи), який прийняв це рішення по скарзі.

Крім того, якщо раніше протест прокурора зупиняв дію опротестованого акта, то згідно з чинним законодавством дія акта, на який вноситься подання прокурора, не зупиняється. Однак у прокурора залишилось право у разі відхилення подання в цілому чи частково або неповідомлення прокурора про результати розгляду подання, звернутися до суду, в тому числі з вимогами щодо визнання протиправним рішення чи окремих його положень і щодо скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень. Вказаний вище Закон також вніс зміни до ст. 250 КУпАП, які містять положення про те, що прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право також вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення. Звертає увагу на себе положення щодо права прокурора оскаржувати рішення по скарзі на постанову в справі про адміністративне правопорушення, яким законодавцем було продубльовано раніше існуюче право прокурора опротестовувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення. Однак правовий механізм реалізації прокурором права на оскарження рішення по скарзі на постанову у справі про адміністративне правопорушення, згідно з нормами чинного законодавства України, відсутній, що потребує перегляду вказаних положень КУпАП.

Завершуючи розгляд цього питання, слід звернути увагу на законодавчі перспективи зміни правової регламентації участі прокурора на стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення. Ці перспективи на сьогодні знаходять своє втілення в проекті Закону України “Про прокуратуру” № 3541 [13], внесеного Президентом України на розгляд Верховної Ради України 5 листопада 2013 р., і в загальному зводяться до того, що постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також у сфері запобігання і протидії корупції. Однак механізм такого оскарження, особливо у випадках реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої



свободи громадян, потребує подальшого законодавчого врегулювання в частині приведення у відповідність до принципу правової визначеності. У цілому зазначені перспективи законодавчого врегулювання цих питань свідчать про подальше обмеження прав прокурора на стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення, що є наслідком виконання Україною своїх зобов'язань перед європейськими інституціями щодо зменшення повноважень прокурора поза сферою кримінальної юстиції.

Отже, проведений вище огляд деяких етапів та напрямків реформування правового регулювання відносин на стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення свідчить про існування проблемних питань у вказаній сфері, що потребують подальших наукових розвідок у напрямку розробки ефективного механізму забезпечення реалізації права особи на оскарження прийнятих стосовно неї рішень, з урахуванням позитивних надбань національної правової традиції та вимог міжнародних стандартів.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х [зі станом на 07.05.2008] [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/ed20080507/conv/paгаo627#o627>.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24.09.2008 р. № 586-IV [Текст] // ВВР. — 2009. — № 10. — Ст. 137.
3. *Курило, О.* Апеляція на постанову суду про адміністративне правопорушення: перші кроки—перші проблеми / О. Курило, С. Биля // Юридична Україна. — 2009. — № 4 [Електронний ресурс] Info-Pressa.com. — URL : <http://www.info-presa.com/article-608.html>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Текст] // ВВР. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
5. *Орехов, О. І.* Деякі особливості провадження щодо перегляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішення по ній [Текст] / О. І. Орехов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2012. — № 3. — С. 344–350.
6. *Короєд, С. О.* Апеляційне оскарження постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: доцільність запровадження / С. О. Короєд [Сучасна юридична наукова думка; 30.11.2008 23:35] [Електронний ресурс] : LEX-LINE : Юридична лінія. — URL : http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=340.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Гурепка проти України” від 06.09.2005 р. [Електронний ресурс] Міністерство юстиції України. — URL : <http://www.minjust.gov.ua/19612>.
8. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 40. — Ст. 263.
9. *Весельська, Т.* Провадження у справах про адміністративні правопорушення: межі оскарження в адміністративному судочинстві [Текст] / Т. Весельська // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2010. — № 1. — С. 15–21.
10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.
11. Довідка 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 [Електронний ресурс] Вищий адміністративний суд України. — URL : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1402&fp=11.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України від 18.09.2012 р. № 5288-VI [Текст] // ОВУ. — 2012. — № 73. — Ст. 2934.



13. Проект Закону Про прокуратуру : зареєстр 05.11.2013 р. за № 3541 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.

*Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України
(протокол № 5 від 11 січня 2014 року)*

Надійшла до редакції 13.01.2014

Стефанчук М. Н. Современные тенденции реформирования порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении или внесения на него представления прокурором

Освещаются дискуссионные вопросы современного состояния правовой регламентации порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении или внесения на него представления прокурором, в частности, в части законодательного закрепления положений, согласно которым постановление судьи по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в суд апелляционной инстанции путем внесения апелляционной жалобы, решение которого является окончательным и обжалованию по этой категории дел не подлежит, а также положений, согласно которым решение административного суда по делам по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий по привлечению к административной ответственности является окончательным и обжалованию не подлежит; определяются некоторые этапы и направления реформирования правового регулирования отношений в сфере обжалования постановления по делу об административном правонарушении или внесения на него представления прокурором, факторы, обуславливающие его, а также законодательные перспективы правового регулирования отношений в указанной сфере.

***Ключевые слова:** дело об административном правонарушении, производство по делу об административном правонарушении, порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении или внесения на него представления прокурором*

Stefanchuk, M. M. Current Trends in Reforming the Procedure for Appealing the Case on Administrative Violation or Make it the Prosecutor

The article opens controversial issues of the current state of the legal regulation of the procedure for appealing the case on administrative violation or make it the prosecutor, in particular as regards legislative consolidation of the provisions under which the Judge in the case of administrative violation may be appealed to the appellate court by making appeal, whose decision will become final and can not be litigated under this category of cases, and the provisions under which the administrative court in cases concerning decisions, acts or omissions of public authorities in relation to administrative liability is final and no appeal subject, outlines some steps and direction of reform of the legal regulation of relations in the appeal of the decision on administrative offences or making it the prosecutor, the factors that cause it, and the prospects for legislative regulation of relations in this area.

***Keywords:** the case of an administrative offence proceedings on administrative violations, the procedure for appealing the case on administrative violation or make it the prosecutor.*

