

УДК 342:95

Р. В. Миронюк

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО ПЕРЕГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

В статті на підставі аналізу правового регулювання порядку судового перегляду справ про адміністративні правопорушення в порядку адміністративного судочинства, висловлено та обґрунтовано окремі пропозиції щодо його удосконалення та покращення практики діяльності судів щодо розгляду такої категорії справ.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна справа, справа про адміністративне правопорушення, судовий перегляд справи.

Постановка проблеми. КАСУ не регламентує особливості судового розгляду скарг на постанову у справі про адміністративне правопорушення, а це означає, що виходячи з норм нині діючого законодавства такий судовий розгляд має здійснюватись в повному об'ємі, тобто аналогічно процедурі судового розгляду всіх адміністративних справ, які виникають на підставі публічно-правового спору [1]. Тобто, суд в п'ятиденний термін розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення повинен дотримуватись всієї процедури адміністративного судового провадження, яка включає такі етапи: відкриття провадження у справі, прийняття відповідної ухвали; проведення попереднього судового засідання та за його результатами прийняття судового рішення; відкриття судового засідання, дослідження та оцінка доказів у справі, проведення судових дебат, прийняття судового рішення у справі та оголошення його. Така процедура регулюється більш ніж 60 статтями КАСУ. Очевидно, що дотримання такої процедури у перегляді справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішень по ним є недоцільним, воно перевантажує роботу судді, ускладнює процес притягнення до адміністративної відповідальності, ігнорує принципи оперативності та економічної доцільності такого провадження. Вказане зумовлює необхідність винайдення більш спрощеної моделі судового розгляду даної категорії справ, окремим спробам якого і буде присвячено зміст даної статті.

Виклад основних положень. Процедура судового перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення повинна носити більш спрощений характер, але при цьому не повинна знижуватись якість правосуддя по цій категорії справ, що зумовлює необхідність систематизації правових норм які повинні регулювати таку процедуру. На нашу думку, потребує чіткого систематизованого нормативного закріплення процедура судового перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення в статті 171-2 КАСУ.

Так, якщо процедура перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному (позасудовому) порядку здійснюється за правилами судового порядку розгляду справи в першій інстанції, то очевидно, що подання скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, винесену суб'єктом владних повноважень (суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції), породжує процедуру первинного судового розгляду справи (в першій інстанції) у порядку адміністративного судочинства.

Тому очевидно, що процедура судового перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення включає в себе такі стадії: формування позовних вимог та подання до суду адміністративного позову; відкриття провадження в

адміністративній справі; підготовка справи до судового розгляду; судовий розгляд адміністративної справи; прийняття судового рішення по адміністративній справі.

Основною (центральною) стадією досліджуваного нами провадження щодо оскарження в суді постанов у справі про адміністративні правопорушення є судовий розгляд адміністративної справи.

У порівнянні із іншими стадіями адміністративного провадження, судовий розгляд адміністративної справи набагато складніша за своїм змістом стадія, оскільки у її межах свої процесуальні повноваження реалізують суд, сторони, здійснюється встановлення і доказування фактичних обставин справи. Відтак, цілком природно, що судовий розгляд адміністративної справи складається із сукупності частин (етапів), які послідовно змінюють одна одну. Судовий розгляд адміністративної справи (ст. 122 КАС України) здійснюється в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження. Головуючий у судовому засіданні вживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку. У призначений для розгляду справи час головуєчий відкриває судове засідання та оголошує, яка справа розглядається (ст. 124 КАС України).

Після відкриття судового засідання відбувається процедура розгляду та вирішення адміністративної справи по суті. В стадії судового розгляду адміністративної справи щодо оскарження постанов у справі про адміністративні правопорушення можна виділити такі процесуальні етапи: підготовча частина судового розгляду справи; розгляд справи по суті; судові дебати; ухвалення і проголошення судового рішення по справі. Під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу.

Підготовча частина судового розгляду справи включає: 1) перевірку суддею явки учасників судового засідання і з'ясування, чи можливо за наявного складу учасників розглянути справу; 2) прийняття рішення у зв'язку з неявкою окремих учасників адміністративної справи (ст.ст. 128, 129 КАС України); 3) роз'яснення учасникам розгляду адміністративної справи їх прав та обов'язків (ст.ст. 125, 127, 130, 131, 132, 134 КАС України); 4) вирішення судом клопотань осіб, які беруть участь у справі (ст. 133 КАС України).

Судовий розгляд справи по суті починається доповіддю головуєчого в судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися (ст. 135 КАС України). Необхідно відмітити, що право на примирення сторін в адміністративному судочинстві під час розгляду публічно-правового спору може реалізовуватись на всіх його стадіях. Однак, реалізація такого права, на нашу думку, під час провадження у суді щодо оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення не можлива, оскільки це ігнорує всі принципи на підставі яких орган адміністративно-деліктної юрисдикції приймав постанову, яка підлягає оскарженню на предмет, в першу чергу, доцільності застосування конкретного виду адміністративного стягнення. Більш того в науковій літературі висловлюється досить вагома позиція щодо невідповідності закріплення у Кодексі адміністративного судочинства України інституту мирової угоди завданням цього кодексу й нагальній потребі виключення із змісту КАС України положень про можливість примирення сторін (зокрема, ч. 3 ст. 51, ч. 2 ст. 59, ст. 96, п. 2 ч. 1 ст. 109, ч. 3 ст. 111, ст. 113, ч.ч. 2, 3 ст. 136, п. 4 ч. 1 ст. 156, п. 3 ч. 1 ст. 157, ст. 194, ст. 219 КАС України) [2, с. 46].

При розгляді справи за відсутності особи, яка бере участь у справі, головуєчий у судовому засіданні доповідає про її позицію щодо позовних вимог, якщо вона викладена в письмових поясненнях. Після доповіді у справі суд почергово заслуховує

пояснення позивача, відповідача та показання свідків, при наявності останніх. У відповідності та за правилами ст. 141 КАС України суддя може здійснити допит свідків.

З огляду на предмет нашого дослідження, основне значення на стадії розгляду справи по суті має оцінка доказів у справі щодо оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, яка здійснюється безпосередньо судом. На цьому етапі суду необхідно дослідити критерії оцінки законності постанови у справі про адміністративне правопорушення. Даний етап розгляду адміністративної справи є найбільш складним для суду, оскільки слід констатувати, що на сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутні вимоги щодо меж адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів владних повноважень в результаті якої вони приймають рішення у справах про адміністративні правопорушення. У зв'язку з цим суди потребують хоча б рамкових критеріїв для оцінювання законності таких рішень. Такі критерії закріплені у частині третій статті 2 КАС. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейських країн, і важливі не лише для суду. Суб'єкти адміністративно-деліктної юрисдикції повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень у справах про адміністративні правопорушення. Також законодавче закріплення цих критеріїв-принципів дає можливість особі сформулювати уявлення про якість та природу належних рішень, які вона має право очікувати від суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції при розгляді справи про адміністративне правопорушення.

Слід зауважити, що загальні критерії на підставі оцінки яких орган адміністративно-деліктної юрисдикції може винести законну постанову у справі про адміністративне правопорушення, у тому числі у порядку її перегляду у зв'язку з оскарженням визначені в ст. 280 КУпАП, відповідно до якої «орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи» [3]. Однак, як справедливо зазначають окремі автори, що «суттєвою відмінністю перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення в порядку адміністративного судочинства є суттєво більший обсяг обставин, які підлягають з'ясуванню під час розгляду відповідного адміністративного позову на відміну від скарги, яка розглядається в адміністративному порядку на підставі статті 280 КУпАП [4, с. 174]. Слід погодитися з такою думкою автора, однак необхідно враховувати, що оцінці в даному випадку підлягають різні критерії: в статті 280 КУпАП – обставини, які повинні обов'язково враховуватись суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції при винесенні рішення у справі про адміністративне правопорушення; в статті 3 КАСУ – умови, за дотримання яких суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції може прийняти законне рішення у справі про адміністративне правопорушення, тобто перші є формою розумової діяльності суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, а другі – способами такої діяльності.

Виявлення невідповідності діяльності суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішення у справі про адміністративне правопорушення може бути підставою для задоволення адміністративного позову лише за умови встановлення порушення прав, свобод та інтересів позивача. Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд повинен відмовити у задоволенні позову і постановити окрему ухвалу, якою звернути

увагу суб'єкту адміністративно-деліктної юрисдикції на відхилення від принципів адміністративної процедури.

Наступним і завершальним етапом судового розгляду адміністративної справи є ухвалення і проголошення судового рішення по справі, яке здійснюється за процедурними правилами визначеними в ст.ст. 153, 154 КАСУ та виноситься у формі постанови. На підставі аналізу ст. 162 КАСУ можна визначити, що в результаті провадження щодо оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, здійсненого суддею в порядку адміністративного судочинства можуть бути винесені одна з таких постанов: 1) про відмову в задоволенні позову та визнання законною постанови у справі про адміністративне правопорушення, винесеної суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції; 2) про задоволення позову та визнання протиправною постанови у справі про адміністративне правопорушення, винесеної суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції.

В той же час, як вірно зазначає А. В. Кишинський положеннями ст. 162 КАСУ не закріплена можливість суду прийняття постанови про визнання протиправною постанови у справі про адміністративне правопорушення, винесеної суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції та направити справу на новий розгляд [5, с. 16]. Таке твердження є абсолютно доречним, оскільки: по-перше, як визначено ч. 3 ст. 162 КАСУ суд може прийняти іншу, крім вищеперерахованих, постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; по-друге, ст. 171-2 КАСУ, якою регулюються особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності не визначено види рішення, які можуть бути прийняті в результаті розгляду даної категорії справ.

З урахуванням існування такого вакууму правового регулювання цього питання, а також виходячи з доцільності дотримання принципу оперативності, ефективності та економічності провадження у справах про адміністративні правопорушення, пропонуємо в ч.2 ст. 162 КАСУ закріпити положення, відповідно до якого: «у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень у справі щодо притягнення до адміністративної відповідальності та направити справу на повторний розгляд, або прийняти рішення по суті».

Постанова у справі щодо оскарження рішення у справі про адміністративне правопорушення повинна відповідати законодавчо визначеним вимогам, містити комплекс властивих для неї реквізитів та складається із чотирьох частин (ст. 163 КАС України): 1) вступної; 2) описової; 3) мотивувальної; 4) резолютивної.

Окремої уваги заслуговує визначення правових наслідків прийняття судом постанови у справі щодо оскарження рішення у справі про адміністративне правопорушення. Як нами було зазначено вище, ст. 162 КАСУ передбачає можливість винесення судом такого рішення в даній категорії справ, як про визнання протиправною постанови у справі про адміністративне правопорушення, винесеної суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції.

Постає питання, а які наслідки це рішення буде мати для посадової особи суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, тим більше в тих випадках коли на її рішення було подано значну кількість (від 2 до 10, а то і більше) адміністративних позовів, і в результаті розгляду суду більшість із вони були визнанні незаконними? Результати узагальнення практики діяльності адміністративних судів вказує, що таких випадків доволі багато. На нашу думку на ці випадки повинна бути належна правова реакція держави опосередковано через адміністративні суди. Саме тут в нагоді може стати

передовий досвід держав зі сталою системою і практикою діяльності адміністративних судів, наприклад Німеччини, Франції, Швейцарії та ін. [6, с. 98]. З огляду на це нами висловлена думка, що зводиться до необхідності запровадження в діяльності адміністративних судів України практики діяльності адміністративних судів окремих європейських держав, відповідно до якої адміністративний суд, прийнявши рішення про задоволення позову щодо визнання рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, може винести окрему постанову про усунення посадової особи конкретного суб'єкта владних повноважень, що прийняв незаконне рішення, вчинив незаконну дію, чи незаконно бездіяв з займаної посади [7, с. 219].

Висновки. Підводячи підсумок дослідженню теоретичних та практичних питань оскарження в адміністративному судочинстві постанов у справах про адміністративні правопорушення, ухвалених суб'єктами владних повноважень, слід зазначити, що оскільки положення Кодексу адміністративного судочинства України ще не отримали сталої практичної перевірки, а однозначна судова практика щодо даної категорії справ не сформувалася, розроблення потребують процесуальні аспекти здійснення адміністративного судочинства з окремих категорій адміністративних справ в цілому і щодо адміністративних справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема.

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 35-36, № 37. – Ст.446.
2. Бевзенко В. М. Оскарження в адміністративному судочинстві постанов про накладення адміністративного стягнення, ухвалених працівниками Державтоінспекції МВС України / В. М. Бевзенко // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С.43-50.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 р., № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.
4. Кишинський А. В. Перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку: зміст та прогалини у правовому регулюванні / А. В. Кишинський // Часопис Київського університету права. – 2011. - №2. – С.113-117.
5. Кишинський, А. В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. В. Кишинський. – К. : НАН Укр. Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 2012. – 22 с.
6. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.
7. Миронюк Р. В. Особливості реалізації правового статусу учасників адміністративно-деліктного процесу на стадії перегляду справи про адміністративне правопорушення / Р. В. Миронюк // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – №4. – С. 213-220.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2013 р.

R. V. Myronyuk

FEATURES JUDICIAL REVIEW CASES ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

This paper investigates the legal framework and procedural order of judicial review cases on administrative violations in administrative proceedings.

It is shown that the procedure for judicial review of statutes in the case of an administrative offense involves the following steps: formation of the claim and lawsuit against the administrative claim, discovery proceedings in the administrative case, preparation of

cases for trial, the trial of proceedings, a judicial decision on administrative matters. The analysis of each of these stages, identified problems that occur in the order of proceedings proceedings within them.

Expressed and reasonably specific proposals for improving judicial review cases on administrative offenses by administrative procedures and improve the practices of the courts to hear this type of case. In particular, the statutory provision requires the cashier, according to which if his administrative claim, the court may adopt a resolution to declare unlawful the decision the subject of authority in the case of administrative liability and remand the case for retrial , or decide on merits.

It was concluded that since the jurisprudence on this category of cases is not formed, the need to develop the procedural aspects of the implementation of the administrative proceedings in cases of appeal against decisions, actions or omissions of public authorities in cases of administrative liability.

Keywords: *administrative law, administrative case, the case of an administrative offense, the judicial review proceedings.*

UDK 342.951:37(477) "1991/2011"(045)

L. I. Myskiv

REORGANIZATION OF THE CENTRAL BODIES OF EXECUTIVE POWER ON THE FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION IN UKRAINE

The stages of the establishment of the central bodies of executive power on the formulation and implementation of the state policy in the field of education in Ukraine are examined in the study. The genesis of the powers and functions of the central bodies of executive power on the formulation and implementation of the state policy in the field of education in Ukraine from 1991 to 2011 is revealed.

Keywords: *reorganization, education, higher education, the central body of executive power, objectives, functions, powers.*

Stating of the problem. Since Ukraine became independent the development of a new stage of education begun. The state faced new problem that required constructive solving: the formation of their own national policy in the sphere of education, that will be oriented at achievement of the modern world-class level, revival of Ukrainian peoples originality, a radical update of the content, forms and methods of training, reformation of the system (mechanism) of higher education management. Although, Ukraine inherited from the Soviet Union well-developed education system, which provided granting of substantial knowledge and a decent level of professional training. However, in the conditions of market economy, this system was ineffective because it was focused mainly on training of specialists with narrow qualification, and it is difficult for them to meet fleeting and changing market conditions. The high level of centralization of education management, bureaucratization its mechanism impute the high school in direct dependence from the governing Federal Center, that made it almost incapable independently and quickly respond to life conditions changes. The central bodies of executive power on the formulation and implementation of the state policy in the field of education in Ukraine has broad powers and functions that clearly reflects the state position concerning education and training of Ukrainian citizens. It is reasonable to disclose the genesis of this body formation and analysis of its reorganization.

Status of research. The issue of formation and development of higher education in