

УДК 342.92

**В. Б. Русанова**, здобувач кафедри  
адміністративного права Національного університету  
“Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”

**РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СУДОВОГО ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ  
У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ:  
ДОСВІД ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВ**

*Пропонується порівняльно-правове дослідження законодавчого регулювання судового оскарження постанов (рішень) у справах про адміністративні правопорушення (проступки). Для аналізу обрано законодавство Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Естонії, Казахстану, Латвії, Молдови, Російської Федерації. Розглядаються питання стану законодавчого регулювання, підвідомчості справ про оскарження, суб'єктів оскарження, специфіки розгляду справ, можливості повторного оскарження тощо.*

*Предлагается сравнительно-правовое исследование законодательного регулирования судебного обжалования постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях (проступках). Анализируется законодательство Азербайджана, Армении, Беларуси, Эстонии, Казахстана, Латвии, Молдовы, Российской Федерации. Рассматриваются пути развития законодательства, подведомственности дел об обжаловании, субъектов обжалования, возможности повторного обжалования и т. п.*

*In the article comparative researching of legal regulation of court appealing of decisions in administrative violations matters is proposed. Legislation of Azerbaijan, Armenia, Belarus, Estonia, Kazakhstan, Latvia, Moldova and Russian Federation are analyzed. Questions of ways of development of legislation, jurisdiction, subjects of appellation, specific features of trial such kind of cases etc are researched.*

**Ключові слова.** Адміністративна відповідальність, оскарження, адміністративне правопорушення, адміністративне судочинство.

**Вступ.** Право оскаржити до суду постанову у справі про адміністративне правопорушення є однією із засадничих, найефективніших гарантій забезпечення прав особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, та потерпілого у відповідному провадженні, дотриманні вимог законності під час такого провадження, досягнення цілей адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим цілком виправдана й необхідна увага українських науковців-адміністративістів до питань правового регулювання процедури судового оскарження. Зокрема, можна згадати праці таких дослідників, як В. В. Богуцький, В. М. Гарашук, Е. Ф. Демський, В. К. Колпаков, В. В. Мартиновський, О. І. Миколенко, М. М. Тищенко, М. І. Смокович, О. І. Угриновська та ін.

Водночас законодавство, яке регламентує процедуру оскарження до суду постанов у справах про адміністративні правопорушення (йдеється, в першу чергу, про Кодекс України про адміністративні правопорушення, далі – КУпАП [1]) залишається суперечливим, містить прогалини й потребує подальшого реформування і вдосконалення. З наукового погляду, однією з необхідних складових такого реформування виступає порівняльно-правовий аналіз досвіду інших держав у сфері окресленої вище проблематики.

© В. Б. Русанова, 2013

**Постановка завдання.** Мета цієї статті – вивчення основних аспектів правового регулювання судового оскарження у державах пострадянського простору. Для аналізу ми обрали законодавство про адміністративну відповідальність Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Естонії, Казахстану, Латвії, Молдови, Російської Федерації.

**Результати дослідження.** Спочатку зробимо декілька зауважень про особливості застосування порівняльно-правового методу під час розгляду порушених нами питань. Як відомо, в науці порівняльного правознавства прийнято виокремлювати нормативне і функціональне порівняння. Нормативне порівняння зосереджено на зіставленні схожих норм права, законодавчих актів тощо. Функціональне порівняння слугує для зіставлення правових засобів розв'язання однакових соціальних і правових проблем різними правовими системами [2, 26]. Зважаючи на різний ступінь реформованості законодавства про адміністративну відповідальність у різних пострадянських країнах, різні шляхи розвитку останнього (окрема чи спільна кодифікація законодавства, зарахування відповідної категорії справ до компетенції загальних чи адміністративних судів тощо), наявність специфічних правових інститутів або термінології (наприклад, інститут констатуючого суб'єкта в Кодексі Молдови про правопорушення [3]), використання виключно нормативного порівняння не є можливим, тому в нашому дослідженні ми прагнемо поєднати нормативне і функціональне порівняння.

Як уже зазначалося, в межах цієї статті ми аналізуємо законодавство про адміністративну відповідальність дев'яти пострадянських республік від Прибалтики до середньоазійських держав. Така географія забезпечує необхідне для об'єктивності отриманих результатів розмаїття правових систем з огляду на ступінь їх розвиненості, стан реформування законодавства у сфері, що нас цікавить, політичний режим, що домінує в державі (адже публічно-правове регулювання може суттєво відрізнятись в демократичних і недемократичних країнах) тощо. Порівняння пропонуємо здійснювати за такими критеріями: особливості законодавчого врегулювання судового оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення, співвідношення з іншими способами перегляду постанов, підвідомчість і підсудність відповідних справ, суб'єкти оскарження, наявність можливості оскаржити рішення, ухвалене судом за наслідками розгляду справи про оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.

1. Особливості законодавчого регулювання оскарження до суду постанов у справі про адміністративне правопорушення. На пострадянському просторі за ступенем і характером реформованості законодавства про адміністративну відповідальність нині можна виокремити три різних варіанти законодавчого регулювання питань судового оскарження:

По-перше, притягнення до адміністративної відповідальності врегульовано у Кодексі про адміністративні правопорушення, ухваленому за єдиним зразком ще за радянських часів (що має місце і в Україні). Такі кодифіковані акти серед обраних нами для аналізу держав чинні в Латвії [4] та Вірменії [5]. Причому, якщо латвійський кодекс детально регламентує процедуру оскарження постанов у справі про адміністративні правопорушення (гл. 23, ст. 279–289), то у вірменському кодексі містяться лише окремі норми, що стосуються оскарження (суб'єкти, підстави тощо). Уся процесуальна частина міститься в Цивільному процесуальному кодексі Республіки Вірменія [6], а також у Кодексі адміністративного судочинства Республіки Вірменія [7], який регламентує порядок накладення адміністративних стягнень у судовому порядку.

По-друге, ухвалено новий кодифікований акт у сфері адміністративної відповідальності, який внутрішньо структурується на умовно матеріальну частину (загальні положення, склади правопорушень, суб'єкти притягнення тощо) і процесуальну частину (порядок притягнення, у тому числі перегляд постанов у справах). Такий варіант є в Кодексі Азербайджанської Республіки про адміністративні проступки [8], Кодексі Республіки Казахстан

про адміністративні правопорушення [9], Кодексі Молдови про правопорушення (цей акт поділяється на дві книги – “Матеріальне право” і “Провадження щодо правопорушень”), Кодексі про адміністративні правопорушення Російської Федерації [10]. Додамо, що саме такий варіант оновлення законодавства про адміністративну відповідальність пропонувався свого часу і в Україні. У 2004 р. на розгляді парламенту перебував проект Кодексу України про адміністративні проступки [11], який містив і матеріально-правові, і процесуально-правові норми.

По-третє, проведено нову систематизацію законодавства про адміністративну відповідальність з ухваленням окремих кодифікованих законів, які містять матеріально-правові і процесуально-правові норми відповідно. Останнє має місце в Білорусі, де провадження у справах про адміністративне правопорушення відбувається на підставі Виконавчо-процесуального кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення [12], і в Естонії, де діє Деліктно-процесуальний кодекс [13]. Подібний підхід, звичайно, складніший з політичного і техніко-юридичного погляду, адже потребує відповідної волі законодавця і більшої інноваційності в його роботі, а також більше часу на втілення в життя, однак може характеризуватися значною якістю створеного нормативно-правового матеріалу (російський адміністративіст М. Я. Масленников констатує, що ідея роздільної кодифікації матеріального і процесуального законодавства про адміністративну відповідальність не була втілена в його країні [14, 84]).

2. Співвідношення з іншими способами перегляду. У даному випадку нас цікавить, по-перше, співвідношення між судовим та адміністративним оскарженням, по-друге, наявність інших способів перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення (опротестування прокурором, відомчий контроль).

В Азербайджані скарга на постанову колегіального органу подається до суду за місцем розташування колегіального органу, а інших органів (посадових осіб) – до вищого органу (вищої посадової особи), що передбачено п. 430.2 ст. 430 Кодексу про адміністративні правопорушення цієї республіки. Рішення, ухвалені за наслідками розгляду скарг, підлягають судовому перегляду в загальному порядку (ст. 438). Це означає, що процедура адміністративного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, якщо вона передбачена законодавством, обов'язкова для скаржників (а не факультативна, як в Україні). Лише після вичерпання засобів відомчого оскарження особа має право звернутися до суду. У Вірменії допускається оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному і судовому порядку, причому адміністративний порядок факультативний (ст. 287 Кодексу Вірменії про адміністративні правопорушення). Крім того, допускається оскарження постанови прокурором (ст. 289). Аналогічний порядок і в Білорусі (ст. 12.1 Виконавчо-процесуального кодексу про адміністративні правопорушення), Казахстані (ст. 655 Кодексу про адміністративні правопорушення цієї республіки).

В Естонії передбачено послідовний порядок оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, ухвалених у позасудовому порядку (ст. 76 Деліктно-процесуального кодексу Естонії). Спочатку скарга подається до керівника установи, яка здійснює провадження в позасудовому порядку, а після цього, у разі відмови задовольнити скаргу, – до повітового суду (ст. 78 кодексу).

У Латвії постанови, винесені колегіальними органами, їх виконавчими комітетами або керівниками останніх, а також Службою морської берегової охорони Національних збройних сил, оскаржуються виключно в судовому порядку. Постанови, ухвалені всіма іншими органами (посадовими особами), можуть бути оскаржені до вищого органу чи посадової особи, а після цього – до суду (тобто порядок оскарження в такому випадку послідовний). Крім того, на Кабінет Міністрів Латвії покладено обов'язок своїми актами передбачити установу, до якої має звертатися скаржник з адміністративною скаргою. Якщо ж такої

установи немає, то скарга подається безпосередньо до суду (ст. 280 Кодексу Латвії про адміністративні правопорушення). Допускається також перегляд на підставі протесту прокурора (ст. 292 кодексу).

Кодекс Молдови про правопорушення передбачає тільки судовий порядок перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення (ст. 448 кодексу). Інститут прокурорського протесту в традиційному розумінні не передбачений, однак прокурор також має право подати скаргу на постанову до суду.

У РФ постанови у справі про адміністративні порушення, винесені колегіальним органом, оскаржуються до суду, а винесені посадовою особою – до вищого органу (вищої посадової особи) або до суду. Постанови, винесені іншим органом, створеним згідно із законом суб'єкта Російської Федерації, оскаржуються також виключно до суду. Якщо особа одночасно звернулася зі скаргою до вищого органу (особи) і до суду, то скаргу розглядає суд (ст. 30.1 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення). Опротестування прокурором як спосіб перегляду постанови у кодексі не згадується, однак російські науковці вказують на можливість винесення протесту прокурором на підставі загальної норми, закріпленої у ст. 25.11 кодексу [15, 618].

3. Підвідомчість і підсудність справ про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення. Це питання цікаве в аспекті “неоднозначної” позиції вітчизняного законодавця з цього приводу. Як відомо, справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності не підвідомчі адміністративним судам України (ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [16]) і розглядаються загальними судами, а справи про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, які виносяться в позасудовому порядку, належать до юрисдикції місцевих судів як адміністративних (ст. 171<sup>2</sup> КАС України).

В Азербайджані справи щодо судового оскарження постанов у справі про адміністративні правопорушення належать до компетенції загальних судів (ст. 430 Кодексу про адміністративні проступки). При цьому створено систему адміністративних судів і діє Адміністративно-процесуальний кодекс Республіки Азербайджан [17].

Специфічне розв'язання проблеми юрисдикції запропоновано у Вірменії. Тут справи щодо судового оскарження постанов, винесених у позасудовому порядку, розглядаються загальними або господарськими судами в порядку, передбаченому цивільним процесуальним законодавством (гл. 25 Цивільного процесуального кодексу Вірменії) за місцем перебування позивача або відповідача (ст. 83 кодексу) за вибором особи, яка звертається з позовом, тоді як судове провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється адміністративним судом. Подібна конструкція досить спірна, адже головні завдання адміністративної юстиції – це захист прав приватних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень та перевірка законності актів управління, тоді як каральну функцію адміністративні суди традиційно не виконують [18, 158]. Н. Б. Писаренко і В. А. Сьоміна, розглядаючи конфлікти, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів в Україні (ч. 3 ст. 17 КАС України), слушно зазначають: у даному випадку законодавець виходив з того, що, розв'язуючи ці правові конфлікти, суд або не виконує завдання, поставлене перед адміністративним судочинством, або не в змозі його повноцінно виконати. Розгляд справ про адміністративні правопорушення передбачає не перевірку судом управлінської діяльності носіїв владних повноважень, не визначення її відповідності закону, а оцінку поведінки підвладних осіб, установлення їх винуватості у вчиненні протиправних діянь і як наслідок – застосування щодо них примусових заходів [19, 35].

У Білорусі справи щодо судового оскарження розглядаються залежно від учиненого правопорушення загальними і господарськими судами. При цьому провадження у справах про ад-

міністративні правопорушення вважаються адміністративно-процесуальними (тобто можна припустити, що суди діють у даному разі як адміністративні), що впливає з глав, розділів і окремих статей Виконавчо-процесуального кодексу Білорусі про адміністративні правопорушення, де постійно використовується категорія “адміністративний процес”. При цьому саме розуміння адміністративного судового процесу (наприклад, у ст. 2 кодексу, яка визначає завдання адміністративного процесу), як і у випадку з Вірменією, досить спірне.

В Естонії справи щодо судового оскарження постанов у справах про проступки (адміністративні правопорушення – *B. P.*) підвідомчі загальним судам (ст. 78 Деліктно-процесуального кодексу Естонії), які розглядають справи за місцем ухвалення оскаржуваної постанови (ст. 14 кодексу). Слід зазначити також, що згідно зі ст. 2 Деліктно-процесуального кодексу у провадженні у справах щодо проступків застосовуються положення кримінально-процесуального законодавства з урахуванням особливостей провадження у справах щодо проступків, якщо кодексом не передбачено інше. Аналогічно загальним судам підвідомчі згадані справи у Латвії (ст. 288 Кодексу Латвії про адміністративні правопорушення). Зазначимо також, що у згаданих Прибалтійських країнах діє система адміністративних судів, юрисдикція яких, ураховуючи зазначені вище моменти, не поширюється на справи про адміністративні правопорушення. На пострадянському просторі такий підхід упроваджено також у Грузії, Адміністративний процесуальний кодекс якої не поширюється ані на розгляд справ про адміністративні правопорушення, ані на перегляд постанов у цих справах [20], та в Азербайджані. У Російській Федерації, як і в Білорусі, справи щодо оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення розглядаються загальними й арбітражними судами, компетенцію яких розмежовано на підставі суб'єктів і характеру правопорушення (при цьому, як зазначається в літературі, нечітко [15, 618]).

4. Суб'єкти оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення. Майже в усіх випадках право на оскарження має особа, щодо якої винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення (проступок). Виняток становить Вірменія, де право на оскарження потерпілого не закріплено (ч. 1 ст. 156 Цивільного процесуального кодексу Вірменії), хоча в Кодексі Вірменії про адміністративні правопорушення потерпілий виступає як суб'єкт оскарження постанови. У ст. 430 Кодексу Азербайджану про адміністративні проступки замість юридичної особи (остання визнається суб'єктом адміністративної відповідальності) як суб'єкта оскарження згадується про представника такої особи, а також окремо про представника чи захисника фізичної особи, визнаної винною у вчиненні адміністративного проступку, а також представника потерпілого.

Правом на оскарження згідно зі ст. 30.1 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення наділені: особа, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративне правопорушення, потерпілий, законні представники фізичної і юридичної особи, а також представники й захисники, які діють на підставі доручення. Аналогічний перелік скажників закріплено ст. 655 Кодексу Казахстану про адміністративні правопорушення і в дещо інших формулюваннях наведено у ст. 12.1 Виконавчо-процесуального кодексу про адміністративні правопорушення Білорусі та ст. 448 Кодексу Молдови про правопорушення.

У Деліктно-процесуальному кодексі Естонії пропонується трохи інший підхід. Відповідно до ст. 78 цього кодексу правом оскаржити постанову наділені особи, які беруть участь у процесі, а також особи, які не беруть участі у справі, якщо постановою обмежуються їхні права і свободи. Останні мають право звернутися зі скаргою протягом 10 днів з моменту, коли вони дізналися або мали дізнатися про винесення оскаржуваної постанови.

5. Можливість перегляду рішення, ухваленого судом за наслідками перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення. Показово, що в законодавстві про адміністративну відповідальність усіх країн колишнього СРСР, які аналізуються в цій статті,

передбачено можливість оскарження зазначених актів. Звичайно, порядок повторного оскарження може суттєво відрізнятись. В Азербайджані, Вірменії, Естонії встановлено загальний порядок оскарження, який включає можливість апеляційного і касаційного оскарження. У Білорусі, Казахстані, Росії допускається оскарження лише касаційне (або в порядку нагляду). Така “одностайність” дуже важлива для оцінки правильності позиції українського законодавця, який установив, що рішення суду у справі про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення є остаточним і оскарженню не підлягає (ч. 1 ст. 288 КУ-пАП, ч. 2 ст. 171<sup>2</sup> КАС України).

**Висновки.** У підсумку потрібно зазначити, що проведений аналіз кодифікованих законів у сфері адміністративної відповідальності окремих країн колишнього СРСР, свідчить, що на пострадянському просторі немає єдиної моделі реформування інституту судового оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення. Це стосується також інституційних аспектів реформування (підвідомчість справ про оскарження) і процедурних моментів (суб’єкти оскарження, особливості розгляду скарг та ін.). Водночас досвід такого реформування, безумовно, має бути враховано в розвитку відповідного вітчизняного законодавства.

### Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
2. Порівняльне правознавство : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / С. П. Погребняк, Д. В. Лук’янов, І. О. Биля-Сабадаш та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 272 с.
3. Кодекс Республіки Молдова про правопорушення від 24.10.2008 р. (молд., рос. мовами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=330333>.
4. Кодекс Латвійської Республіки про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (англ. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.knab.gov.lv/uploads/free/extract\\_admin\\_violations\\_code.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/free/extract_admin_violations_code.pdf).
5. Кодекс Республіки Вірменія про адміністративні правопорушення від 06.12.1985 р. (вірм. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1392&lang=arm&enc=utf8>
6. Цивільний процесуальний кодекс Республіки Вірменія від 17.06.1998 р. (вірм., рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1918&lang=rus#3>.
7. Кодекс адміністративного судочинства Республіки Вірменія від 28.11.2007 р. (вірм., рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3140&lang=rus>.
8. Кодекс Азербайджанської Республіки про адміністративні проступки (рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.caa.gov.az/ru/legislation/13.pdf>.
9. Кодекс Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення від 30.01.2001 р. (рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?Regnom=1156](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=1156).
10. Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30.12.2001 р. (рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru/popular/koap>.
11. Проект Кодексу України про адміністративні проступки № 5888 від 26.05.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=18191](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=18191).
12. Виконавчо-процесуальний кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення від 20.12.2006 р. (рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0600194&p2={NRPA}>.

13. Деліктно-процесуальний кодекс Республіки Естонія від 22.05.2002 р. (рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://estonia.news-city.info/docs/sistemsw/dok\\_jegefb/index.htm](http://estonia.news-city.info/docs/sistemsw/dok_jegefb/index.htm).

14. Масленников М. Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации / Масленников М. Я. – М. : Изд-во СГУ, 2009. – 275 с.

15. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / А. Г. Авдейко, С. Н. Антонов, И. Л. Бачило и др. ; под. ред. Н. Г. Салищевой. – Изд. 6-е, испр. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 653 с.

16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36 (26.08.2005), 37 (16.09.2005). – Ст. 419.

17. Адміністративно-процесуальний кодекс Республіки Азербайджан від 30.06.2009 р. (рос. мовою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vn.taxes.gov.az/2009/uploads/qanun/2011/mecelleler/inzibati\\_prosessual\\_mecelle\\_rus.pdf](http://vn.taxes.gov.az/2009/uploads/qanun/2011/mecelleler/inzibati_prosessual_mecelle_rus.pdf).

18. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.

19. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – 2-ге вид., зі змін. та допов. – Х. : Право, 2012. – 136 с.

20. Адміністративний процесуальний кодекс Грузії від 23.07.1999 р. (англ. мов.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gncc.ge/files/7050\\_3556\\_252672\\_administrative%20procedures%20code%20of%20georgia.pdf](http://www.gncc.ge/files/7050_3556_252672_administrative%20procedures%20code%20of%20georgia.pdf).