

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

В. Б. Русанова

**ПРАВО НА ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ
ПОСТАНОВИ У СПРАВІ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВOPOPУШЕННЯ
(сутність, гарантії та порядок реалізації)**

Монографія

За загальною редакцією
кандидата юридичних наук, доцента
Н. Б. Писаренко

Харків
«Право»
2016

УДК 347.998.85

ББК 67.301

P88

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 10 від 22 квітня 2016 р.)*

Рецензенти:

Н. П. Матюхіна, доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

В. Я. Настюк, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Русанова В. Б.

P88 **Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації) : монографія / В. Б. Русанова ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. – Х. : Право, 2016. – 148 с.**

ISBN 978-966-937-012-9

У монографії розглянуто теоретичні та практичні проблеми оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення. Досліджено сутність права на оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, окреслено гарантії його реалізації, розкрито зміст і завдання судового оскарження таких постанов. Виокремлено й схарактеризовано процесуальні етапи та дії, що наповнюють відповідне судове провадження. Приділено увагу принципам, на яких ґрунтується судовий порядок вирішення спорів, що виникають з відносин, обумовлених притягненням фізичних осіб до адміністративної відповідальності. Виявлено прогалини у правовому регулюванні судового провадження з оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення та визначено основні напрями вдосконалення національного законодавства, що діє у розглядуваній сфері.

Для науковців, викладачів юридичних вузів і факультетів, аспірантів, студентів та практичних працівників.

УДК 347.998.85

ББК 67.301

ISBN 978-966-937-012-9

© Русанова В. Б., 2016
© Видавництво «Право», 2016

Зміст

Вступ.....	4
------------	---

Розділ 1

ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1.1. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення, його сутність та гарантії реалізації	6
1.2. Зміст і завдання судового оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення.....	24

Розділ 2

ПРОВАДЖЕННЯ З РОЗГЛЯДУ ПОЗОВНИХ ЗАЯВ ПРО ВИЗНАННЯ ПРОТИПРАВНИМИ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1. Звернення до суду та відкриття провадження	44
2.2. Розгляд справи і принципи судового провадження	68
2.3. Судові рішення та їх виконання.....	98

Розділ 3

ПЕРЕДУМОВИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

3.1. Стан правового врегулювання оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення	115
3.2. Напрями вдосконалення законодавства з питань оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення	132
Висновки.....	141

Вступ

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

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

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

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

Автор сподівається, що сформульовані в монографії положення, висновки і пропозиції сприятимуть удосконаленню законодавства з питань оскарження в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення, будуть корисними для проведення подальших досліджень, а також стануть у пригоді під час викладання навчальних дисциплін для майбутніх правників.

ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВООПОРУШЕННЯ

1.1. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення, його сутність та гарантії реалізації

Відправною точкою оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення виступає реалізація особою, відносно якої постанову винесено, або потерпілим права на судове оскарження. Тому видається доцільним розпочати дане дослідження із теоретичної характеристики цього права.

Право на судове оскарження за своєю природою є суб'єктивним правом особи. У теорії суб'єктивне право визначається як гарантована правом міра можливої чи дозволеної поведінки особи¹ або ж як свобода у поведінці, що закріплена або допустима законом². Однак право на оскарження не зводиться лише до права на скаргу. Останнє становить лише юридичну можливість, здійснення якої за умови відповідності скарги вимогам законодавства породжує правові відносини оскарження, в яких скаржник може реалізувати всі інші належні йому можливості. Як справедливо зазначає Д. В. Лученко, оскарження обумовлює і право суб'єкта на розгляд скарги, і право на отриман-

¹ Загальна теорія держави і права [Текст] : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 345.

² Проблемы общей теории государства и права [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – С. 365.

ня рішення за скаргою, і право на відмову від скарги¹. Таким чином, реалізація права на оскарження починається з реалізації права на скаргу, але цим не вичерпується.

Виходячи з наведеного, право на оскарження можна розуміти у вузькому й широкому сенсі. У вузькому — йдеться про право на скаргу або про право на позов (у випадку оспорювання постанови у справі про адміністративне правопорушення за правилами КАС). У широкому сенсі право на оскарження включає також усі права, які виникають у зв'язку з поданням скарги (позову), включаючи право на задоволення висунутих вимог, якщо їх визнано обґрунтованими.

Право на оскарження (як і кожне суб'єктивне право) складається з цілого ряду правомочностей, тобто юридичних можливостей, якими користується особа у процесі його реалізації. До правомочностей, як правило, відносять права на власні дії, на вимагання і на домагання².

Право на дії полягає у можливості особи звернутися до суду, у спроможності реалізовувати процесуальні права в порядку і формах, які у разі оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення визначено КАС та КУпАП.

Право на вимагання має два аспекти: позивач може вимагати певної поведінки від а) суду та б) інших учасників справи. Право вимагати певної поведінки від суду реалізується через встановлення обов'язку суду прийняти до розгляду позов, відкрити провадження у справі, розглянути її та ухвалити рішення. Позивач має право також вимагати виконання процесуальних обов'язків іншими учасниками справи (наприклад, ставлячи питання відповідачеві або свідкам у справі).

У випадку ж, якщо зобов'язані суб'єкти ухиляються від виконання своїх обов'язків, скаржник вправі звернутися до компетентного органу задля забезпечення реалізації свого права. У цьому полягає правомочність домагання. Так, за КАС позивач може просити суд

¹ Лученко, Д. В. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень [Текст] / Д. В. Лученко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2011. – №4. – С. 158.

² Загальна теорія держави і права [Текст] : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – С. 345; Проблемы общей теории государства и права : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – С. 377–378.

ухвалити рішення про витребування доказів, не наданих відповідачем, або про забезпечення явки в судове засідання свідка у справі тощо.

Зі змісту ст. 287 КУпАП випливає, що суб'єктами права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є прокурор, особа, щодо якої її винесено, а також потерпілий.

Зауважимо, що наведений припис КУпАП зазнав змін у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури»¹. Саме цим Законом прокурора було віднесено до суб'єктів оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, що, як справедливо стверджує Н. Б. Писаренко у статті «Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України», з теоретичної точки зору є невірним. Проаналізувавши положення КУпАП, Митного кодексу України (далі — МК), а також Закону України «Про прокуратуру», авторка констатує: ініціювати перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення прокурор може через внесення подання, що є формою здійснення наглядової діяльності і жодним чином не пов'язано з реалізацією права на оскарження².

За новим Законом України «Про прокуратуру», який набув чинності у повному обсязі з 25 квітня 2015 р., однією з функцій прокуратури визначено представництво інтересів громадянина в суді. Відповідно до ст. 23 цього Закону таке представництво полягає у здійсненні прокурором процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина. Воно можливе, якщо особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, संबо-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури [Текст] : Закон України від 18 верес. 2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 73. – Ст. 9.

² Писаренко, Н. Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України [Текст] / Н. Писаренко // Вісн. Вищ. адм. суду України. – 2013. – № 3. – С. 69–70.

ди та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють цей захист. Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. Суд, у свою чергу, має підтвердити підстави для представництва. Цією ж статтею прокурора зобов'язано попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи його законним представником або суб'єктом владних повноважень. У разі підтвердження наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу.

Згідно з ч. 5 ст. 23 зазначеного Закону прокурор з метою вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина після підтвердження судом підстав для представництва має право направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина, звернення, що містить викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом, про можливість досудового врегулювання спору. Протягом 15 днів з дня отримання такого звернення відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору. У разі неврегулювання спору прокурор звертається до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора¹.

Відзначимо, що наведені положення нового Закону «Про прокуратуру» повністю узгоджено із приписами ст. 60 КАС. В обох актах прокурор виступає фактичним представником інтересів осіб, які не спроможні самостійно реалізувати свій процесуальний статус.

¹ Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.

Після набуття чинності новим Законом відповідно до його Прикінцевих положень діятимуть оновлені норми КУпАП. Зокрема, у ч. 1 ст. 287 КУпАП прокурор буде фігурувати як суб'єкт оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення тільки у випадках, коли він здійснюватиме нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадянина.

Особа, відносно якої винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення, як носій права на оскарження характеризується такими рисами.

1. Це — тільки фізична особа. Такий висновок ґрунтується на аналізі статей 12, 20, 27, 33 КУпАП та ст. 459 МК. Вивчення окремих рішень Конституційного Суду України дозволяє стверджувати: за КУпАП суб'єктом адміністративного правопорушення є виключно фізична особа, а тому право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення надано саме їй¹.

2. Відносно такої особи винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення або у справі про порушення митних правил. Зауважимо, що ані КУпАП, ані МК не дають відповідей на питання, чи можна оскаржити будь-які постанови у розглядуваних справах. Адже в КУпАП та в МК йдеться про три види постанов. За КУпАП це — постанови про накладення адміністративного стягнення, про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24¹ КУпАП, та про закриття справи, а за МК — про проведення додаткової перевірки, про накладення адміністративного стягнення та про закриття провадження у справі. Убачаємо, що ухвалення будь-якого із зазначених рішень може призвести до порушення прав особи, а тому

¹ Рішення Конституційного Суду України від 30 трав. 2001 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1076; Рішення Конституційного Суду України від 22 груд. 2010 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 141 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 101. – Ст. 3639.

кожне з них може бути предметом оскарження в суді. Аналогічну точку зору висловлював свого часу російський науковець М. Я. Масленников¹.

3. Дана особа повністю або частково не погоджується із винесеним відносно неї рішенням у справі про адміністративне правопорушення.

Визначаючи статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, науковці іноді стверджують, що право на оскарження має місце лише до дати спливу строку звернення зі скаргою². На наш погляд, такий підхід є помилковим. Дійсно, право на оскарження в більшості випадків реалізується до дати закінчення встановленого строку, а його пропуск тягне відмову у прийнятті скарги (позову) до розгляду. Але, зважаючи на приписи ст. 100 КАС, зацікавлена особа може реалізувати право на оскарження навіть після закінчення згаданого строку, якщо суд визнає поважність причин його пропуску. Так, у постанові Комсомольського районного суду м. Херсона від 19 червня 2009 р. відзначено, що позивачем, який оспориював законність притягнення його до адміністративної відповідальності, пропущено строк звернення до суду. Але це обумовлено тим, що справу про правопорушення розглянуто за відсутності позивача; копію постанови надіслано йому поштою більше ніж через місяць після її винесення. З урахуванням цих обставин суд, визнавши поважними причини пропуску строку, фактично надав особі можливість реалізувати право на оскарження. Справу було розглянуто, а позов повністю задоволено³.

Крім особи, яка притягається до відповідальності, оскаржити постанову вправі потерпілий. Відповідно до ст. 269 КУпАП потерпілим

¹ Масленников, М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях [Текст] / М. Я. Масленников. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. – С. 115.

² Мельников, В. А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту по новому законодательству РФ об административных правонарушениях [Текст] : монография / В. А. Мельников. – Волгоград : Изд-во Волгоград. ин-та экономики, социологии и права, 2002. – С. 17.

³ Постанова Комсомольського районного суду м. Херсон від 19 черв. 2009 р. №3986634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3986634>.

є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Зауважимо, що майнову шкоду можна заподіяти не тільки фізичній, а і юридичній особі. Отож, право оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення надано фізичній особі, яка зазнала внаслідок вчинення правопорушення моральної, фізичної чи майнової шкоди, а також юридичній особі — у разі завдання шкоди майнової.

Як свідчить практика, під час розгляду справ фізичні особи — потерпілі або представники юридичних осіб можуть бути опитані як свідки. Це, на нашу думку, не є перепорою для реалізації ними права на оскарження. Таку ж позицію висловив Верховний Суд України у постанові Пленуму від 24 червня 1988 р., у п. 14 якої зазначено, що опитування органом (посадовою особою) як свідка особи, якій адміністративним правопорушенням заподіяна моральна чи майнова шкода, не позбавляє її передбаченого ст. 269 КУпАП права потерпілого оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення¹.

Вищий адміністративний суд України у довідці від 29 січня 2010 р. справедливо відзначає, що право оскаржити постанову в справі про адміністративне правопорушення є проявом закріпленого у ч. 2 ст. 55 Конституції України права на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб².

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 листопада 1997 р. (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) дав тлумачення ч. 2 ст. 55 Основного Закону України, указавши, що і громадянин України, і іноземець, і особа без громадянства мають гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування,

¹ Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення [Текст] : постанова Пленуму Верхов. Суду України від 24 черв. 1988 р. // Юрид. вісн. України. – 2008. – № 17. – С. 10–11.

² 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 [Текст] : довідка Вищ. адм. суду України від 29 січ. 2010 р. // Вісн. Вищ. адм. суду України. – 2010. – № 1. – С. 115–133.

посадових і службових осіб, якщо вони вважають, що ці рішення, дії чи бездіяльність порушують або ущемляють їх права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність)¹.

Право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб вважають основоположним, невід'ємним, загальним і рівним для кожного правом людини і громадянина, яке має визнаватися державою з огляду на міжнародні стандарти². У свою чергу, під міжнародними стандартами науковці розуміють закріплені в міжнародних актах і документах, текстуально уніфіковані й функціонально універсальні принципи та норми, які: а) зумовлені досягнутим рівнем соціального розвитку та його динамікою; б) фіксують мінімально необхідний або бажаний зміст і/чи обсяг прав людини; в) встановлюють позитивні обов'язки держави щодо забезпечення, охорони й захисту цих прав та г) передбачають за порушення прав санкції політико-юридичного чи політичного характеру³.

Характеристиці міжнародних стандартів оскарження в адміністративно-деліктній сфері приділимо увагу дещо пізніше. На цьому етапі видається доцільним процитувати окремі положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі — Конвенція). Статтею 6 Конвенції передбачено, що кожен має право на

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листоп. 1997 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – №45. – Ст. 2975.

² Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – С. 448–450.

³ Рабінович, П. Міжнародні стандарти прав людини: загальні ознаки, поняття [Текст] / П. Рабінович, О. Венецька // Юрид. вісн. України. – 2012. – №49. – С. 6.

справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення¹. Зауважимо, що в наведеній статті йдеться про судовий захист цивільних прав, а також про захист прав у кримінальному провадженні.

Американський науковець, професор права Н. Фентон Говард, розмірковуючи щодо можливості застосування конвенційних норм в адміністративному судочинстві, відзначив, що, коли Конвенція створювалась, не планувалось, що її положення, а так само і компетенція Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), будуть поширюватися на адміністративні справи². Нині ж ЄСПЛ у своїх рішеннях доводить, що за певних умов конвенційні гарантії мають бути застосовані й у випадку вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності.

Аналіз окремих рішень ЄСПЛ у справах проти України дозволив Н. Б. Писаренко дійти справедливого висновку, що провадження у справі про адміністративне правопорушення, у результаті якого може бути прийнято постанову про застосування найжорсткішого стягнення — адміністративного арешту, вважається по суті кримінальним, а тому таким, що вимагає забезпечення всіх гарантій ст. 6 Конвенції³. На підтвердження своєї позиції авторка посилається на рішення у справах «Гурепка проти України» та «Корнєв і Карпенко проти України». В останньому, зокрема, відзначено, що заявниця Карпенко у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікована Верховною Радою України (див.: Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції [Текст]: Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — №40. — Ст. 263); офіційний переклад тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. див.: Офіц. вісн. України. — 2006. — №32. — Ст. 2371.

² Адміністративна юстиція: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді [Текст] / за ред. О. М. Пасенюка. — К. : Істина, 2007. — С. 421.

³ Писаренко, Н. Рішення ЄСПЛ: застосування у справах про адміністративні правопорушення [Текст] / Н. Писаренко // Адвокат. бюро. — 2014. — №5. — С. 51–52.

ст. 185³ КУпАП, була покарана шляхом накладення штрафу. Але санкцією вказаної статті на момент, коли заявниця притягалася до відповідальності, було закріплено можливість застосування адміністративного арешту. Отже, правопорушення, про яке йдеться, не є незначним, а провадження з розгляду справи про притягнення до відповідальності за його вчинення має відбуватися на засадах, подібних до тих, що запроваджені для розгляду кримінальної справи¹.

Далі Н. Б. Писаренко зауважує, що питання щодо критеріїв, за якими правопорушення може бути віднесено до незначних, порушено у пояснювальній записці до Протоколу №7 до Конвенції. У записці відзначено, що основним критерієм є те, чи карається правопорушення позбавленням волі. Посилаючись на дане пояснення, ЄСПЛ у рішенні у справі «Гурепка проти України» демонструє точку зору, яка повністю збігається із викладеною у справі «Корнев і Карпенко проти України»: заявник Гурепка притягався до відповідальності за ч. 1 ст. 185³ КУпАП, яка передбачала можливість застосування адміністративного арешту строком до 15 діб; наявність у санкції основного покарання у вигляді позбавлення волі унеможливило віднесення порушення до числа незначних².

З урахуванням викладеного доцільно, на нашу думку, встановити, як співвідносяться право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення й закріплене у ст. 6 Конвенції право на справедливий суд.

Як зазначалося вище в даній роботі, право на оскарження розглядаємо у широкому сенсі, а тому можемо стверджувати, що поняття «право на оскарження» і «право на справедливий суд» є синонімічними. Подібного висновку дійшов О. Б. Прокопенко у монографії «Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації»³. Отже, процесуальні гарантії, які ЄСПЛ виокремлює

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корнев і Карпенко проти України» від 21 жовт. 2010 р. [Текст] // Практика Європ. суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2011. – №4. – С. 87–106.

² Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гурепка проти України» від 8 квіт. 2010 р. [Текст] // Практика Європ. суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2011. – №3. – С. 191–201.

³ Прокопенко, О. Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації [Текст] : монографія / О. Б. Прокопенко. – Х. : ФІНН, 2011. – С. 46–47.

у своїх рішеннях у контексті захисту права на справедливий суд (публічність судового розгляду, змагальність процесу і рівність сторін, розумний строк розгляду справи, безумовне виконання рішення суду тощо), можна сприймати як такі, що прийнятні для застосування у провадженні за скаргами на постанови у справах про адміністративні правопорушення.

Згідно зі ст. 64 Конституції України право на судове оскарження, у тому числі право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, не може бути обмежено. Але необмежуваність не означає безмежність права. Правові процедури, у відповідності з якими особа реалізує право на оскарження і яких має дотримуватися (вимоги до скарги (позову), строки звернення до суду тощо), сприяють недопущенню зловживання цим правом.

Актуальним залишається питання щодо співвідношення суб'єктивного права та процедур його реалізації. Науковці висловлюють різні точки зору з цього приводу. Так, Є. Б. Лупарев вважає, що процедури, через які відбувається реалізація права, є елементами його змісту¹. Натомість Ю. М. Старілов доводить, що такі процедури є складовою механізму реалізації права, а тому не входять до змісту самого права². Останню позицію підтримує і О. Б. Зеленцов³.

На наш погляд, переконливішою виглядає точка зору Є. Б. Лупарева. На її обґрунтування додамо, що відповідно до ч. 3 ст. 22 Конституції України при прийнятті нових або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Таким чином, право людини можна описати через окреслення його змісту й обсягу.

П. М. Рабінович та І. М. Панкевич зазначають, що зміст права — це умови та засоби, які складають юридичні можливості людини,

¹ Лупарев, Е. Б. Общая теория административно-правового спора [Текст] : монография / Е. Б. Лупарев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – С. 196.

² Старілов, Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории [Текст] / Ю. Н. Старілов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1998. – С. 65; Він же. Административная юстиция. Теория, история, перспективы [Текст] / Ю. Н. Старілов. – М. : Норма, 2001. – С. 61.

³ Зеленцов, А. Б. Субъективное публичное право [Текст] : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. – М. : РУДН, 2012. – С. 28.

обсяг права, відображають сфери відносин, на які це право поширюється¹. Значить, порядок здійснення і захисту права цими науковцями включається до змісту права. Отож, суб'єктивне право без встановлення процедури його реалізації і захисту фактично не існує. Уявимо ситуацію, коли законодавець закріпив право особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення, але при цьому не встановив правила щодо визначення підсудності відповідних справ, не описав порядок їх розгляду, не вказав повноваження суду при вирішенні справ тощо. За таких умов право на оскарження стає декларативним, формальним, таким, що не може бути реалізовано в реальних суспільних відносинах.

Право на оскарження розглядається науковцями і як гарантія реалізації інших прав особи². Щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, то право на оскарження, приміром, гарантує реалізацію права на власність. Адже оскарження постанови про накладення окремих видів адміністративних стягнень (штраф, оплатне вилучення або конфіскація предметів, які стали знаряддям чи безпосереднім об'єктом правопорушення) дає шанс перевірити законність посягання на власність.

Разом з тим будь-яке суб'єктивне право, у тому числі і право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, існує тільки, якщо «наявні необхідні інститути і механізми, що гарантують його непорушність, всебічне визнання і охорону»³.

О. В. Петришин під гарантіями прав і свобод людини та громадянина розуміє систему загальних і спеціально юридичних засобів та інститутів, спрямованих на створення умов для реалізації прав людини, а також забезпечення їх всебічної охорони та захисту від пору-

¹ Конституційно-правові засади становлення української державності [Текст] / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін. ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – С. 106.

² Лученко, Д. В. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. – С. 158.

³ Білозьоров, С. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми [Текст] / С. В. Білозьоров // Адвокат. – 2009. – № 8. – С. 27.

шень¹. Таким чином, у системі гарантій прав людини виокремлюють дві підсистеми: гарантії загальні та спеціально юридичні².

До загальних гарантій відносять політичні, економічні і духовні. Перші втілюються у демократичному режимі функціонування державної влади. За умов демократії громадяни наділяються правом оскаржувати рішення, дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що М. Г. Гультаєм розглядається не тільки як спосіб захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, а і як механізм демократичного контролю населення за владою³. Основна економічна гарантія — це високий рівень економічного розвитку країни, що дозволяє державі, зокрема, належним чином фінансувати судові органи. Духовні гарантії полягають у високому рівні правової культури, обізнаності громадян щодо своїх прав і готовності їх захищати, у довірі до суду тощо.

Серед спеціально-юридичних гарантій реалізації права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення В. І. Шишкін вирізняє конституційні та такі, що закріплені в поточному законодавстві⁴. Дана класифікація є досить спрощеною. Адже, по-перше, гарантії прав зафіксовано не лише у певних нормативних приписах; державно-правові інститути можуть репрезентувати такі гарантії. По-друге, з огляду на ч. 1 ст. 9 Конституції України у структурі гарантій прав людини важливо виокремлювати також і міжнародно-правові гарантії. Ураховуючи це, гарантії реалізації досліджуваного права можна поділити на інституційні й нормативні. До останніх можна віднести гарантії конституційні, гарантії, що закріплені в поточному законодавстві, та міжнародно-правові гарантії.

Інституційні гарантії реалізації права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення виявляються через

¹ Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – С. 456.

² Шишкін, В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц [Текст] / В. И. Шишкін. – Киев : Политиздат Украины, 1990. – С. 111.

³ Гультай, М. Г. Конституційна скарга як інститут демократії [Електронний ресурс] / М. Г. Гультай. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3213/>.

⁴ Шишкін, В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц. – С. 11.

функціонування представників держави, компетентних впливати на розглядувану сферу. Так: 1) Верховна Рада України забезпечує прийняття законів з питань адміністративної відповідальності та з питань відправлення правосуддя; 2) Президент України має право законодавчої ініціативи; він підписує закони й застосовує вето щодо окремих з них; 3) Кабінет Міністрів України своїми актами деталізує й конкретизує законодавчі приписи, вживає інших заходів, спрямованих на виконання законів; 4) місцеві загальні суди як суди адміністративні розглядають справи з приводу рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 5) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури вправі оспорювати постанови у справах про адміністративні правопорушення в інтересах осіб, права яких порушено, якщо такі особи не можуть зробити це самостійно; 6) Державна судова адміністрація України забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції тощо.

Конституційні гарантії реалізації права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, на наш погляд, випливають з положень Основного Закону України, якими передбачено, що: 1) кожен вправі оскаржити до суду будь-які рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55); 2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19); 3) питання адміністративної відповідальності розв'язують виключно в актах, що мають силу закону (п. 22 ч. 1 ст. 92); 4) правосуддя здійснюється тільки судом (ч. 1 ст. 124), який діє у відповідності до чітко визначених засад (ч. 3 ст. 129 Конституції України).

Гарантії реалізації розглядуваного права, що закріплені в поточному законодавстві, зосереджено насамперед у нормативних приписах, якими: 1) деталізовано конституційну норму про право на судове оскарження рішень, дій, бездіяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це, зокрема, приписи, об'єднані у КУпАП, МК та КАС; 2) закріплено право осіб, які мають намір оскаржити постанову у справі про адміністративне

правопорушення, на правову допомогу (ст. 270 КУпАП, ст. 498 МК та ст. 56 КАС); 3) запроваджено інститут законних представників (статті 221, 270 КУпАП, ст. 499 МК, статті 56–61 КАС); 4) встановлено обов'язок Вищого адміністративного суду України забезпечувати єдність судової практики у справах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів влади, уповноважених вирішувати питання про адміністративну відповідальність. Так, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вищий спеціалізований суд надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України в судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики, дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення відносно застосування законодавства з питань вирішення справ відповідної судової юрисдикції¹.

Міжнародно-правові гарантії реалізації права на судове оскарження зосереджено в низці міжнародних документів, ратифікованих Верховною Радою України. Як зазначалося вище, особливе місце серед них посідає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Інструментом для вжиття конвенційних приписів слугують рішення ЄСПЛ, які відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» мають сприйматися національними судами як джерела права².

Документи Ради Європи вміщують інформацію про європейські стандарти оспорування рішень щодо застосування примусових заходів в адміністративній сфері. Як правило, вони носять рекомендаційний характер, але, без сумніву, є орієнтиром для законодавця, у тому числі з питань встановлення правил, якими супроводжується реалізація права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. Серед таких документів можна відзначити Резолюцію Комітету міністрів Ради Європи про захист особи віднос-

¹ Про судоустрій і статус суддів [Текст] : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

² Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Текст] : Закон України від 23 лют. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 12. – Ст. 792.