

О. Муза,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут»
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. В адміністративному судочинстві України передбачено розгляд різних категорій справ, що стосуються оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Українська модель адміністративної юстиції є демократичною та не містить перешкод для звернень приватних осіб до адміністративних судів.

Визначення в адміністративно-процесуальному законі особливостей розгляду адміністративних справ обумовлено специфічним правовим регулюванням суспільних відносин, в яких може виникати той чи інший публічно-правовий спір. Це насамперед сприяє реалізації одному із найважливіших аспектів функціонування адміністративного судочинства в Україні – захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах з суб'єктами владних повноважень.

Формування напівпрецедентної системи права в Україні шляхом вироблення Верховним Судом правових висновків (позицій) щодо застосування окремих положень норм законодавчих актів та вирішення на цій основі проблем правової практики актуалізує завдання з проведення наукових досліджень стану судової практики в окремих категоріях адміністративних справ.

В адміністративно-деліктному законодавстві України передбачено два способи судового оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, що залежить від суб'єкта розгляду справ.

Судовий контроль як спосіб захисту прав, свобод та законних інтересів осіб спрямований на підвищення ефективності процедури притягнення до адміністративної відповідальності та створення умов для справедливого і неупередженого перегляду управлінських рішень щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Норми Кодексу адміністративного судочинства України (далі по тексті – КАСУ) застосовуються у випадку, якщо предметом оскарження виступають рішення, дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

У свою чергу, виходячи із аналізу положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі по тексті – КУпАП), варто зазначити про достатньо велику кількість суб'єктів владних повноважень, які правомочні розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Додатково необхідно відмітити про сучасні процеси, які змінюють парадигму публічного адміністрування в Україні у зв'язку з впровадженням



Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки це вимагає від носіїв владних повноважень опанування нових підходів і принципів щодо прийняття управлінських рішень або вчинення юридично значимих дій, у тому числі і тих, що приймаються або вчиняються у процесі притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Актуальні питання розгляду окремих категорій адміністративних справ в порядку адміністративного судочинства є предметом досліджень таких науковців, як: В.М. Бевзенка, Я.О. Берназюка, Т.О. Коломєць, О.В. Кузьменко, М.І. Смоковича, С.Г. Стеценка та ін. Головним чином автори обґрунтовують концепцію адміністративного судочинства України та визначають особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення особливостей розгляду і вирішення адміністративними судами справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Системні проблеми, що існують у сфері адміністративно-деліктного провадження безумовно є одними із головних причин оскарження рішень уповноважених органів (посадових осіб) у порядку адміністративного судочинства.

Нереформованість законодавства України про адміністративну відповідальність та часткова невідповідність його європейським стандартам в частині процедури притягнення особи до юридичної відповідальності створюють перешкоди для ефективності та законності адміністративно-деліктної (адміністративно-втручальної) процедури.

Окрім причин недостатньої якості законодавчого регулювання провадження у справах про адміністративні

правопорушення варто згадати й про систематичні факти недодержання уповноваженими органами (посадовими особами) вимог законодавства України в частині доведення вини особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Тобто, як правило, неповне дослідження доказів або формальний підхід до складання протоколів про адміністративне правопорушення залишаються бути негативними явищами під час притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Необхідно зауважити про існуючі ускладнення у практичній площині для осіб брати участь в адміністративному розслідуванні справи. Тому держава, не здійснивши реальних кроків для реформування адміністративно-деліктного законодавства України, запровадила механізм незалежного контролю за відповідними рішеннями, що приймаються уповноваженими суб'єктами у сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності, в рамках адміністративного судочинства.

Зміст та особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності обумовлені специфікою даного провадження, що впливають з положень КУпАП. Так, при оскарженні згаданих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень необхідно враховувати зв'язок між нормами КАСУ та КУпАП. Зокрема, адміністративно-процесуальний закон встановлює процесуальний порядок розгляду адміністративних справ. КУпАП визначає порядок встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення, процедуру притягнення до адміністративної відповідальності, права та обов'язки учасників адміністративно-деліктного провадження, правила накладення адміністративних стягнень тощо. Поєднуючи норми КАСУ та КУпАП при розгляді зазначеної категорії



публічно-правових спорів важливим є правильне застосування норм адміністративно-деліктного законодавства України з одночасним забезпеченням справедливого й ефективного адміністративно-судового розгляду позовів осіб на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності.

Разом з тим на думку І. Проця, «аналіз чинного правового регулювання не дозволяє говорити про тісний взаємозв'язок законодавства про адміністративне судочинство та провадження у справах про адміністративні правопорушення. Термін адміністративні правопорушення використовується в адміністративному судочинстві стосовно змісту позовної заяви, пов'язаної з адміністративним наглядом, та документів, що додаються до неї» [1, с. 377].

Приватна особа повинна враховувати, що оскарження постанов уповноважених органів (посадових осіб) про притягнення до адміністративної відповідальності, здійснюється у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП. При цьому КУпАП передбачає лише оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення як виду рішень суб'єктів владних повноважень. У ч. 1 ст. 286 КАСУ закріплено оскарження також «дій» чи «бездіяльності» суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, проте вичерпного переліку таких «дій» або можливих випадків «бездіяльності» суб'єктів владних повноважень, що оскаржуються в порядку адміністративного судочинства, не передбачено.

В адміністративному судочинстві справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності підвідомчі місцевим загальним судам як адміністративним судам (п. 1 ч. 1 ст. 20 КАСУ) [2].

За загальним правилом скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови (ст. 289 КУпАП) [3].

Відповідний строк звернення до адміністративного суду передбачено також ч. 2 ст. 286 КАСУ. До того ж, на оскарження рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, передбачено також десять днів, але з дня вручення такого рішення (постанови) [2].

Наведений строк звернення до суду у справах про притягнення до адміністративної відповідальності належить до спеціальних строків звернення до адміністративного суду.

Провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності має особливий суб'єктний склад:

1) позивач – особа, яка оскаржує постанову у справі про адміністративне правопорушення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності;

2) відповідач – уповноважений орган (посадова особа), що прийняв постанову у справі про адміністративне правопорушення (як правило, про накладення адміністративного стягнення), вчинив дію чи допустив бездіяльність під час процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності;

3) треті особи – у разі необхідності.

У контексті визначення суб'єктного складу адміністративно-судового провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності необхідно звернути увагу на рішення Європейського суду з прав людини «Бантиш



та інші проти України» (заява № 13063/18), в якому констатовано порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у зв'язку з небезсторонністю суду з огляду на відсутність сторони обвинувачення під час провадження у справі про адміністративне правопорушення [4], тобто прокурора.

Наведене рішення ЄСПЛ стосується застосування норм КУпАП щодо порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення місцевими судами, однак варто звернути увагу, що недоліки КУпАП в частині визначення порядку розгляду судами справ про адміністративні правопорушення та складу учасників можуть бути причиною для перегляду відповідних рішень про притягнення до адміністративної відповідальності, однак у порядку, встановленому КУпАП.

При розгляді публічно-правових спорів щодо оскарження рішень про притягнення до адміністративної відповідальності адміністративні суди повинні враховувати наступне. Така гарантія як змагальний розгляд справи, що впливає із загального права на справедливий суд, передбаченого п. 1 ст. 6 Конвенції, не властива адміністративно-деліктному законодавству, адже у таких справах немає сторони обвинувачення, яка би мала доводити перед судом обґрунтованість складеного протоколу [5].

Під час адміністративно-судового перегляду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності принцип змагальності є одним із принципів адміністративного судочинства, а тому на етапі судового оскарження саме у владного суб'єкта можуть виникнути труднощі з доказуванням правомірності своїх рішень, дій чи спростування протиправної бездіяльності. Додатково це є важливим з огляду на існуючу презумпцію доказування в адміністративному судочинстві.

Особа, реалізуючи своє право на звернення до адміністративного суду, наділяється правами учасника адміністративно-судового процесу – сторони справи (позивача). На відміну від норм КУпАП та існуючої процедури притягнення до адміністративної відповідальності, особа в адміністративно-судовому процесі має ширше коло процесуальних прав – ознайомлення з матеріалами справи, подання доказів, заявлення клопотань, право бути присутньою при розгляді справи, право оскаржувати рішення суду в апеляційному порядку тощо. Саме тому адміністративне судочинство містить гарантії для захисту прав, свобод та законних інтересів особи у порівнянні з адміністративно-деліктною процедурою.

До повноважень суду за результатами розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності віднесено:

- 1) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення;
- 2) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи);
- 3) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення;
- 4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [2].

У контексті повноважень адміністративного суду за результатами розгляду позову особи щодо оскарження рішення про притягнення її до адміністративної відповідальності О. Тодощак зазначає наступне. «Скасування рішення суб'єкта владних повноважень вимагає визначення подальшої долі справи про адміністративну відповідальність. Якщо обсяг доказової



бази, дослідженої в ході розгляду справи по суті, дозволяє зробити висновок про неможливість провадження у справі про адміністративну відповідальність, визначених ст. 247 КУпАП (відсутність події і складу адміністративного правопорушення, вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони, закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків притягнення до адміністративної відповідальності, скасування акту, яким встановлено адміністративну відповідальність тощо), адміністративний суд приймає рішення про скасування рішення і закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення. Водночас, сам факт виникнення спору, що впливає із справи про притягнення до адміністративної відповідальності, є свідченням того, що не усі аспекти цієї справи були з'ясовані і обґрунтовані належним чином» [6, с. 88].

Продовжуючи аналіз повноважень адміністративного суду, О. Мельник та А. Степаненко зауважують: «зміна виду і міри стягнення адміністративним судом може мати місце лише у випадку, коли в ході розгляду спору по суті буде встановлено помилкове застосування суб'єктом владних повноважень норм, на яких він ґрунтувався. При вирішенні питання про зменшення тяжкості стягнення недостатньо лише оцінити правильність дій суб'єкта владних повноважень, суддя має самостійно встановити всі перераховані обставини» [7, с. 313].

Судові рішення, що винесені за результатами розгляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку. Частиною 3 ст. 272 КАСУ встановлено, що судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів

владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності не можуть бути оскаржені, тобто є остаточними [2].

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження варто резюмувати, що для приватної особи адміністративно-судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є надзвичайно важливим інструментом захисту прав, свобод і законних інтересів у відносинах втручального публічного адміністрування. Дискреція адміністративного суду дозволяє у кожному випадку належним чином встановити всі обставини справи та ухвалити справедливе судове рішення.

Аналіз особливостей змісту провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності засвідчує необхідність:

- законодавчого визначення «дії» та «бездіяльності», що можуть бути предметом провадження в адміністративному судочинстві, передбаченого ст. 286 КАСУ;
- прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки;
- подальше унормування КАСУ із законодавчим регулюванням провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- урахування практики Європейського суду з прав людини під час розгляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

У статті проведено дослідження особливостей розгляду адміністративними судами справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Визначення в адміністративно-проце-

йняття нового Кодексу про адміністративні проступки; подальше унормування Кодексу адміністративного судочинства України із законодавчим регулюванням провадження у справах про адміністративні правопорушення; урахування практики Європейського суду з прав людини під час розгляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна справа, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, судове рішення.

Muza O. Features of proceedings in cases of bringing to administrative responsibility in administrative proceedings

The article examines the features of the consideration by administrative courts of cases involving decisions, actions or inaction of public authorities with regard to bringing to administrative responsibility. The definition in the administrative procedure law of the specific features of the consideration of administrative cases is due to the specific legal regulation of social relations in which a particular public legal dispute may arise.

It is stated that administrative tort legislation of Ukraine provides for two ways of judicial appeal of decisions in cases of administrative offences. Judicial control as a method of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals is aimed at improving the efficiency of the procedure for bringing to administrative responsibility and creating conditions for a fair and impartial review of administrative decisions on bringing individuals to administrative responsibility.

It is noted that that the existing systemic problems in the sphere of

Автором статті визначено напрям удосконалення розгляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності: законодавче визначення «дії» та «бездіяльності», що можуть бути предметом провадження в адміністративному судочинстві; при-

administrative tort proceedings are certainly one of the main reasons for appealing decisions of authorized bodies (officials) on bringing persons to administrative responsibility in administrative proceedings. The unreformed legislation of Ukraine on administrative responsibility and its partial non-compliance with European standards in terms of the procedure for bringing a person to responsibility creates obstacles to improving the efficiency of the administrative tort procedure.

The author of the article identifies the following areas for improving the consideration of cases concerning decisions, actions or inaction of public authorities with regard to bringing to administrative responsibility: a) legislative definition of «action» and «inaction» which may be the subject of proceedings in administrative proceedings; b) adoption of a new Code of Administrative Offences; c) further harmonization of the Code of Administrative Procedure of Ukraine with the legislative regulation of proceedings in cases of administrative offences; d) taking into account the case law of the European Court of Human Rights when considering cases regarding decisions, actions or inaction of public authorities to bring to administrative responsibility.

Key words: administrative proceedings, administrative case, administrative offence, administrative responsibility, court decision.

Література:

1. Проць І.М. Співвідношення законодавств про адміністративне судочинство та про адміністративні правопорушення. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 1. С. 374–379.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бантиш та інші проти України» (заява № 13063/18) від 06.10.2022 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_i08#Text.
5. Берназюк Я. Практика Верховного Суду в аспекті застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/prez_administrative_offense_15_05_2024.pdf.
6. Тодоцак О.В. Особливості адміністративного судочинства у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях військової агресії та глобальних викликів XXI століття. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.). Одеса : Гельветика, 2022. Т. 2. С. 87–91.
7. Мельник О.Д., Степаненко А.О. Особливості здійснення адміністративного судочинства у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 1. С. 310–314. URL : http://lsei.org.ua/1_2023/74.pdf.