

УДК 342.5

І. С. Поляков

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПЕРЕГЛЯДУ РІШЕНЬ ОКРУЖНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В АПЕЛЯЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ

Стаття присвячена актуальним питанням оптимізації перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції. Критично проаналізовано законодавство з питань апеляційного провадження в адміністративних судах, практику його застосування, наявні наукові погляди, висловлено авторські міркування щодо вирішення актуальних проблем впровадження адміністративно-правового режиму перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, апеляційна інстанція, апеляційне провадження, окружний адміністративний суд, перегляд судових рішень.

Постановка проблеми. Актуальність даної проблематики полягає в тому, що застосування адміністративно-правових режимів у сфері перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції є однією з малодосліджених проблем у загальній теорії права, науці адміністративного права, а також, безперечно, у науці адміністративного процесу. Розуміння проблематики цього елемента, а також недосконалість законодавства і правозастосовної практики, необхідність узгодження їх з міжнародними стандартами, підвищення ефективності дії наявних правових норм і правових інститутів держави; формування позитивної правової свідомості та правомірної поведінки як суддів, так і засуджених, вказують на своєчасність дослідження адміністративно-правового режиму перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що проблеми адміністративно-правових режимів досліджували як вітчизняні, так і закордонні автори, а саме: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Белевцева, Ю. Битяк, О. Братель, А. Васильєв, І. Голосніченко, В. Зуй, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Комарницький, А. Комзюк, С. Кузніченко, С. Могил, Т. Мінка, В. Настюк, С. Петков, В. Плішкін,

М. Тищенко й інші. Велику допомогу в дослідженні вказаного інституту надало вивчення праць таких закордонних і радянських учених: С. Алексєєва, Ф. Ардана, Д. Бахраха, Д. Власова, В. Григор'єва, Ж. Гримо, А. Грязнова, В. Гуціна, О. Дубовика, Р. Драго, А. Жалінського, О. Коренєва, Ю. Козлова, А. Ларіна, С. Лебедь, В. Лозбінева, І. Петрухіна, Б. Порфир'єва, С. Пчелінцева, В. Рушайло, С. Хазанова й інші.

Мета статті – дослідити проблематику впровадження адміністративно-правового режиму перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції.

Виклад основного матеріалу. Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що термін «режим» зазвичай вивається понятійно, охоплює цілу сукупність заходів. У свою чергу, вчений Д. Бахрах зазначає у своїх наукових працях, що адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб державної адміністрації під час їх взаємодії із громадянами й організаціями, а також між її ланками під час реалізації ними своїх функціональних обов'язків або регулювання різних соціальних об'єктів і процесів [1, с. 64–101].

На нашу думку, необхідно дещо розширити це розуміння, поширивши поняття адміністративно-правового режиму не лише на діяльність самої публічної адміністрації (посадових осіб і органів державної

влади і місцевої самоврядування), але і на діяльність інших суб'єктів, що відбувається за участю публічної адміністрації й у межах адміністративно-правових відносин, стосовно об'єктів, що охороняються адміністративним правом, а також особливим адміністративно-процесуальним порядком. Так, притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вживання адміністративних покарань і безпосередньо провадження в справах про адміністративні правопорушення, поза сумнівом, охоплюється сферою діяльності публічної адміністрації, з урахуванням того, що іноді учасником таких відносин є апеляційний суд.

Встановлення певного порядку засобами адміністративного права по суті й утворює те, що загалом повинне було б, на наш погляд, характеризуватися як адміністративно-правовий режим. Хоча саме поняття адміністративно-правових режимів для адміністративно-правової науки не нове, його застосовність украй обмежена, тому гостро постає проблема розроблення понятійного апарату адміністративного права.

З таким традиційним трактуванням адміністративно-правових режимів як особливого роду заходів, спрямованих на подолання істотних негативних ситуацій у сфері державного управління, навряд чи можна погодитися. На нашу думку, обмежувати сутнісну сторону адміністративно-правових режимів врегулюванням ситуацій надзвичайного або загалом неординарного порядку навряд чи правильно. Про це свідчать як наявна практика, так і теоретичні розроблення. Це підтверджують наукові праці В. Настюка, В. Белевцевої, С. Сарани, Т. Мінки та багатьох інших.

Чинне національне законодавство містить достатньо матеріалу, що дозволяє на його основі визначити правову природу, функції і місце в системі законодавства інституту адміністративно-правового режиму. Якщо проаналізувати, як характеризуються адміністративно-правові режими в науці адміністративного права, то доходимо висновку, що всіма дослідниками поділяється думка: такого роду режими – це щонайменше встановлення особливого порядку діяльності в тій або іншій

сфері життя, зокрема, особливий, а інколи, можливо, і звичайний порядок функціонування суб'єктів адміністрування. Саме завдяки «влиттю» цієї діяльності у форму адміністративно-правового режиму вона перетворюється на державну діяльність як таку, стає індивідуалізованою формою існування державної влади в її окремих функціях.

Отже, адміністративно-правові режими в загальному вигляді є сукупністю нормативно врегульованих правил, сформульованих у формі дозволів, заборон і детальних регламентів, яких повинні неухильно дотримуватися суб'єкти й об'єкти управлінських відносин у межах цілеспрямованого функціонування системи державного адміністрування. Водночас серед адміністративно-правових режимів виділяються основні, якими інститууються ті або інші державно-управлінські структури, і неосновні, що забезпечують їхнє внутрішнє функціонування. В останньому разі справа зовсім не зводиться до утилітарних функцій матеріально-технічного забезпечення управлінської діяльності. Йдеться про режими, які реалізуються за участю суб'єктів управління і забезпечують їх стійке й ефективне функціонування.

Так, одним із напрямів діяльності суб'єкта управління, досить часто не основним, може бути застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників. З метою реалізації даного напрямку діяльності суб'єктам необхідно виконати деяку послідовність дій, що підкоряється певному порядку і вимогам. Наприклад, адміністративному органу для того, щоб притягнути до відповідальності юридичну особу або індивідуального підприємця, необхідно звернутися з позовом до апеляційного суду. Судді апеляційного суду необхідно також виконати установленим порядком низку дій із розгляду і вирішення справи про перегляд рішень окружних адміністративних судів щодо притягнення порушника до відповідальності за участю адміністративного органу. У загальних рисах порядок такої діяльності і закріплює адміністративно-правовий режим, що забезпечує ефективну реалізацію адміністративної відповідальності всіма суб'єктами даного напрямку діяльності.

За допомогою адміністративно-правового режиму перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції про адміністративні правопорушення судова влада впливає на управління. Якщо взяти до уваги ці обставини, то можна констатувати, що розгляд суддями апеляційних судів справ про адміністративні правопорушення – не лише правовий, а саме адміністративно-правовий режим, що входить до числа множинних адміністративно-правових режимів, належить до особливого їх класу (групи), відіграє специфічну роль у функціонуванні всіх державних органів, встановлений порядок здійснення апеляційними судами нормативної діяльності щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, сформульований у вигляді дозволів, заборон і детальних регламентів.

Адміністративно-правовий режим перегляду суддями апеляційних судів справ про адміністративні правопорушення може бути віднесений до комплексних адміністративно-правових режимів, які, у свою чергу, є особливим різновидом адміністративно-правових режимів, для них характерна нормативність у визначенні компонентів системи державних органів, що здійснює режим, і принципове закріплення основних компонентів діяльності, складовий зміст самого режиму.

У структуру адміністративно-правового режиму входить комплекс таких основних елементів: а) сукупність норм права, що визначають статус суддів апеляційних судів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення і регламентують порядок здійснення суддею адміністративно-процесуальної діяльності; б) сукупність відносин, які складаються у зв'язку з реалізацією норм права, зокрема норм, що передбачають можливість вживання заходів адміністративного й іншого державного примусу, призначення покарання, порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, дії апеляційного судді, порядок оскарження; в) цільова настанова – завдання, для виконання якого вводиться відповідний адміністративно-правовий режим.

Для будь-яких судових органів загалом первинне значення має правовий режим

судової діяльності, на відміну від порядку функціонування, наприклад, адміністративних органів.

Правовий режим судової діяльності розглядається як засаднича правова категорія, що співвідноситься з адміністративно-правовим режимом діяльності суддів як загальне й особливе. Основою такого режиму є конституційно-правові норми про судову владу, самостійність судів, незалежність суддів і їхній особливий правовий статус, конституційні принципи судочинства, норми федеральних конституційних законів, як-от Конституція України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

Специфіку адміністративно-правового режиму стосовно загального режиму судової діяльності визначають правила розгляду суддями апеляційних судів справ про адміністративні правопорушення, які закріплює Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Після того, як зміни до кодексів набули чинності, справи про адміністративні правопорушення розглядаються апеляційними судами в умовах дії змішаного адміністративного процесуально-правового режиму – поєднання правил загального позовного провадження, провадження в справах, що впливають з адміністративних та інших публічних правовідносин, врегульованих Кодексом адміністративного судочинства (далі – КАС) України, і провадження в справах про адміністративні правопорушення, врегульованого Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

На дану проблематику неодноразово звертали увагу багато учених-юристів (наприклад, Ю. Битяк, Т. Мінка, В. Настюк та ін.) і практичні працівники, судді апеляційних судів.

Зазначимо, що, відповідно до ст. 3 КАС України, адміністративне судочинство здійснюється згідно з Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Проведення в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи [2].

Необхідно зазначити, що деякі проблеми у розгляді справ з адміністративних та інших публічних правовідносин зараз виникають у зв'язку з тим, що законодавець чітко не визначив концептуальної єдності з питаннями правил розгляду цих справ в апеляційній інстанції. Так, наприклад, відповідно до ст. 292 вказаного акта, «судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення» [2]. Отже, згідно зі ст. 3 КАС України, відповідні справи розглядаються за загальними правилами позовного провадження, з особливостями, встановленими в р. III КАС України, якщо інші правила адміністративного судочинства не встановлені законом [2]. Чи означає це, зокрема, що до справ про притягнення до адміністративної відповідальності апеляційним порядком повинні насамперед застосовуватися норми КУпАП? Адже формулювання ст. 3 КАС України встановлює таку «особливість», яка виключає керівну роль норм КУпАП [3]. Так, вважаємо, що в КАС України нехтували вказаною істотною відмінністю, зробивши спробу (навмисно або мимоволі) у деяких випадках втиснути адміністративне судочинство в межі апеляційного, і пропонуємо вирішити цю колізію в ст. 292 [2].

Під час розгляду питання про те, які процесуальні норми насамперед підлягають застосуванню в разі притягнення до адміністративної відповідальності апеляційним порядком, варто звернутися і до наукової дискусії щодо дефініцій «адміністративне судочинство», оскільки є різні підходи до визначення даного поняття. Багато вчених ототожнюють поняття «адміністративне судочинство» й «адміністративна юстиція». Так, Ю. Старилів, який розуміє адміністративну юстицію як інститут, що виконує функцію судового контролю за допомогою судового позову, що розглядається за правилами адміністративного судочинства, пропонує замінити термін «адміністративна юстиція» поняттям «адміністративне судочинство» (правосуддя) [4, с. 47–52].

Проте І. Панова не ототожнює поняття «адміністративне судочинство» й «адміністративна юстиція» і називає адміністративним судочинством у власному сенсі цього слова лише притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення [5, с. 52–64]. За такого підходу і на теоретичному рівні не вирішується колізія статей КАС України про те, за якими правилами – позовного або адміністративного судочинства – передусім вирішуються справи про адміністративні правопорушення в апеляційній інстанції.

Як зазначає Ю. Старилів, якщо уважно вивчити багаточисельні нормативні положення законодавства, що стосуються адміністративного судочинства, то можна констатувати дуалізм його правового процесуального змісту [4, с. 47–52]. З одного боку, КАС України пов'язує термін «адміністративне судочинство» із провадженням про захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, з іншого – із провадженням у справах про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, є загальний пріоритет процесуальних норм КАС України щодо судо-проваджувальних норм КУпАП, який пояснюється необхідністю забезпечення єдиного правового режиму вирішення справ усіх видів, що розглядаються апеляційними судами. Звідси інша процесуальна термінологія порівняно з КУпАП, інша логіка стадій і процесуальних рішень, інші процесуальні засоби, що забезпечують дотримання загальних вимог позовного провадження. Проте за окремими спеціальними питаннями пріоритет може віддаватися КУпАП.

Вважаємо, що процесуальний пріоритет КпАП поширюється на статус, процесуальні права й обов'язки інших, окрім суду,

учасників судочинства, а саме: заявника; особи, притягнутої до відповідальності; потерпілого; органу, що ухвалив постанову; прокурора. Їхні процесуальні можливості під час розгляду справ про адміністративні правопорушення практично не розкриті в КАС України, що навряд чи варто тлумачити як встановлення «інших конкретних правил судочинства».

Деяку ясність вносить офіційне тлумачення положення ч. 2 ст. 294 «стосовно оскарження в апеляційному порядку постанови судді у справі про адміністративне правопорушення» в рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2015 від 31 березня 2015 р. [6].

Про співвідношення норм КУпАП і КАС України, які регулюють провадження в справах про адміністративні правопорушення апеляційним порядком, в юридичній літературі висловлюються протилежні думки, оскільки між нормами двох Кодексів є багато розбіжностей і суперечностей, але і наведене вище роз'яснення рішення Конституційного Суду України не усуває всіх невідповідностей між положеннями, що встановлюють порядок адміністративного судочинства і провадження в справах про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, Кодексом України про адміністративні правопорушення також встановлюються певні правила перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення апеляційним порядком, проте даний акт не містить якого-небудь посилання на правила адміністративного судочинства, і, можливо, законодавець мав на увазі, що всі справи, пов'язані із провадженням у справах про адміністративні правопорушення, повинні розглядатися за загальними правилами, встановленими лише КУпАП. Тобто КАС України є спеціальним законом щодо КУпАП, і норми останнього застосовуються лише за відсутності регламентації відповідного його регулювання в КУпАП, тобто мають субсидіарне значення

Зауважимо, що під час провадження в справах про притягнення до відповідальності за скоєння адміністративного правопорушення застосуванню підлягають передусім норми р. III гл. 1 КАС України [2], у другу чергу – норми КУпАП, лише

після цього – інші норми КАС України, тобто пріоритет мають спеціальні норми КАС України і норми КУпАП; під час розгляду в апеляційній інстанції справ про перегляд рішень адміністративних органів про притягнення до адміністративної відповідальності першочергово застосовуються норми р. IV КАС України, далі – норми КАС України, і лише якщо які-небудь процесуальні відносини не регулюються КАС України, можуть застосовуватися норми КУпАП.

Отже, істотні відмінності процедур перегляду рішень апеляційним порядком між КУпАП і КАС України стали серйозною проблемою, для вирішення якої з погляду становлення судочинства в справах, що впливає з адміністративних правовідносин, в апеляційних судах необхідно забезпечити досягнення процесуальних цілей, передбачених і в КАС України і в КУпАП. Належного результату в апеляційній практиці можна досягти лише за умови дотримання процесуальних заборон і розпоряджень, забезпечення процесуальних гарантій обох нормативних актів, вибору тих судових процедур, які можуть поєднуватися з розглядом справ в апеляційних судах.

Невирішеність даної проблеми може негативно вплинути на єдність правозастосовної практики і на дотримання прав осіб, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, у регулюванні питань застосування адміністративної відповідальності суддями апеляційних судів варто віддати пріоритет нормам адміністративного права і, враховуючи загальноююрисдикційні принципи судочинства, саме в адміністративному законодавстві закріпити особливий процесуальний порядок розгляду суддями справ про адміністративні правопорушення, яким належить керуватися (зокрема, і суддям апеляційних судів).

Під час дослідження адміністративно-правового режиму перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції в справах про адміністративні правопорушення нагадаємо, що він є комплексним адміністративно-правовим режимом, для якого характерні не лише детальне закріплення основних компонентів

складу самого режиму діяльності, але і нормативність у визначенні компонентів системи судових органів, що здійснює вказаний режим. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає порядок створення і діяльності апеляційних судів, передбачає створення в складі апеляційного суду судових палат із розгляду окремих категорій справ (п. 4 ст. 26) [7].

Як суди загальної юрисдикції, так і апеляційні суди розглядають адміністративні справи, але, на відміну від судів загальної юрисдикції, у складі апеляційних утворені відповідні судові колегії, що мають на меті врахувати специфіку адміністративного судочинства під час формування судових складів для перегляду рішень окружних адміністративних судів.

Адміністративно-правовий режим перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції, будучи нормативно встановленим порядком здійснення даної діяльності, функціонування апеляційних судів при її здійсненні, безумовно, регламентує і взаємодію суддів із громадянами, юридичними особами й організаціями, а також реалізацію ними своїх функціональних повноважень. Водночас варто зважати на повноваження апеляційного суду (ст. 27 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [7].

Висновки і пропозиції. У підсумку зазначимо, що важко заперечувати наявність такого правового явища, як адміністративно-правові режими у сфері не лише екстраординарного, але і звичайного функціонування органів влади, зокрема судовою, оскільки має місце встановлення певного порядку діяльності, що здійснюється за участю адміністративних органів засобами адміністративного права з використанням заборон, дозволів і детальних розпоряджень (регламентів, інструкцій).

Конкретизуванням адміністративно-правового режиму, що є режимом повсякденної дії і загального поширення, стосовно вузької сфери перегляду рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції, держава прагне досягти максимальної впорядкованості комплексних за своїм соціальним і пра-

вовим змістом відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією вказаного виду діяльності. Таке прагнення цілком зрозуміле і пояснюється бажанням упорядкувати найбільш важливих з погляду практичного втілення і значущості видів діяльності, додати відчутнішу прагматичність перетворенням, що проводяться сьогодні, а також спробувати усунути більш-менш явні причини кризисного розвитку економіки й української держави загалом.

Отже, перегляд рішень окружних адміністративних судів в апеляційній інстанції – комплексний адміністративно-правовий режим, що являє собою встановлений порядок здійснення суддями апеляційних судів адміністративно-деліктної діяльності, нормативно-сформульований у вигляді дозволів, заборон і детальних розпоряджень у правилах позовного провадження, провадження в справах, що впливають з адміністративних та інших публічних правовідносин в апеляційно-процесуальному законодавстві, у правилах провадження в справах про адміністративні правопорушення в адміністративному законодавстві.

Список використаної літератури:

1. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. / Д. Бахрах, Б. Россинский, Ю. Стариков. М.: Норма, 2005. 800 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X, зі змінами. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Стариков Ю. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. 304 с.
5. Панова И. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: монография. Саратов: Приволжское книжное изд-во, 2001. 452 с.
6. Рішення Конституційного Суду № 2-рп/2015 від 31 березня 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-15>.
7. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. С. 7. Ст. 545.

Поляков И. С. Административно-правовой режим пересмотра решений окружных административных судов в апелляционной инстанции

Статья посвящена актуальным вопросам оптимизации пересмотра решений окружных административных судов в апелляционной инстанции. Критически проанализировано законодательство по вопросам апелляционного осуществления в административных судах, практика его приложения, существующие научные взгляды. Приведены авторские предложения относительно решения актуальных проблем внедрения административно-правового режима пересмотра решений окружных административных судов в апелляционной инстанции.

Ключевые слова: административно-правовой режим, апелляционная инстанция, апелляционное осуществление, окружной административный суд, пересмотр судебных решений.

Polyakov I. Administrative legal regime of decisions to revise of circuit administrative courts in an appellate

The article is devoted to the pressing questions of optimization of decisions to revise of circuit administrative courts in an appellate instance. A legislation on questions appellate realization in administrative courts, practice of his application, existent scientific looks is critically analyzed and the author reasoning are expressed in relation to the decision of issues of the day of introduction of the administrative legal regime of revision of decisions of circuit administrative courts in an appellate instance

Key words: administrative legal regime, appellate instance, appellate realization, circuit administrative court, revision of court decisions.