

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАСАД АПЕЛЯЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОЦЕСІ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

Кукурудз Р.О., к.ю.н, доцент

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена висвітленню питань нормативного врегулювання питань апеляції в адміністративно-деліктному законодавстві зарубіжних країн, основних пріоритетів можливого запозичення позитивного досвіду та уникнення дискусійного досвіду для України.

*Ключові слова:* адміністративно-деліктний процес, апеляція, законодавство, зарубіжний досвід, країни «нової демократії», країни «сталого демократії», шляхи запозичення.

Кукурудз Р.О. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОСНОВ АПЕЛЛЯЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ПРОЦЕССЕ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЕГО ЗАИМСТВОВАНИЯ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена освещению вопросов нормативного урегулирования вопросов апелляции в административно деликтном законодательстве зарубежных стран, основных приоритетов возможного заимствования позитивного опыта и избежания дискуссионного опыта для Украины.

*Ключевые слова:* административно-деликтный процесс, апелляция, законодательство, зарубежный опыт, страны «новой демократии», страны «устоявшейся демократии», пути заимствования.

Kukurudz R.O. FOREIGN EXPERIENCE OF NORMATIVE DEFINITION OF FUNDAMENTALS OF APPEAL IN TORTIOUS ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND POSSIBLE WAYS OF ITS ADOPTION IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is dedicated to the examination of questions or normative regulation of appeal stage in administrative legislation of torts of foreign countries, of main priorities of possible adoption of positive experience and avoidance of controversial experience for Ukraine.

Adoption of foreign experience of normative regulation in a certain sphere and implementation of appropriate norms into national legislation of Ukraine is one of preferable ways of further improvement of fundamentals of appeal in administrative jurisdictional procedure. Simultaneously, consideration of national traditions and tendencies in the sphere of rule-making is also important alongside of adoption of foreign experience. Such approach predetermines the search of most effective and rational models and machineries of ordering of appropriate jural relationships.

Representatives of the Center of political and legal reforms made a generalized analysis of tortious legislation of foreign countries which was conditionally divided into several groups: a legislation of European states of “stable democracy” and of states of “new democracy”. The latter in turn was also conditionally divided into an administrative legislation of torts proper and a legislation of torts as a part of penal legislation. This lets to emphasize certain peculiarities both for each group and for every particular state.

Thus, for the states of “stable democracy” an ensuring of rights of individuals and a determination of machinery for appealing against administrative determinations of application of administrative sanctions is distinctive. Ways of appeal depend on a legal content of procedure. In states with tortious procedure of a penal nature appealing by judicial settlement is admitted only. But in the system of a separate procedural administrative law of tort appealing both by administrative means and by judicial settlement in administrative court or tribunal is provided.

For the states of so called «new democracy» appealing against decisions and orders of imposition of administrative punishments by judicial settlement is distinctive.

Thereby, summing up the generalized analysis of foreign experience of normative regulation of institution of appeal in administrative jurisdictional procedure it should be noted that appeal in administrative procedure legislation of foreign countries acts as an indispensable guarantee of observance and protection of individual's rights and freedoms although at the same time its normative definiteness is sufficiently diverse which is stipulated by peculiarity and trend of national legislation of a certain state. Thus, upon the whole appeal procedure in studied states is succumbed to sufficiently thorough regulation, especially in administrative tortious procedure (for instance Russian Federation, Republic of Kazakhstan, Republic of Belarus, Republic of Azerbaijan, Swiss Confederation et alii), in administrative justice (in particular Federal Republic of Germany, Polish Republic, Estonia, France et alii), to less extent – in disciplinary proceeding (for instance Polish Republic, Russian Federation, Czech Republic and others), that should be characterized as a positive, that is worth to be adopted for Ukraine.

At the same time, negative tendencies in foreign legislation in this sphere, which should not be adopted into native normative array, should also be noted: unsystematization of administrative legislation of torts that leads to variety of procedures and ways of appealing against administrative determinations imposing administrative punishments and complicates law enforcement (Kingdoms of Netherlands and Denmark); muddled regulation of appeal procedure against determinations imposing administrative punishments, which stipulates the procedure of appeal for legal entities according to the rules of arbitration procedure, a

considerable quantity of referencing and blanket norms (Russian Federation); a lengthy term of processing of complaint (Republic of Belarus) and a short term for a person to appeal – eight or seven days (Republic of Bulgaria and Republic of Serbia), the absence of administrative appeal against determinations imposing a fine (Federal Republic of Germany), the presence of norm determining that bodies of management are not bound with conditions of abnegation and may inflict a more severe punishment as an additional retaliatory deterrent to abstain from filing an opposition as appropriate (Swiss Confederation), the presence of somewhat intricate so called dual model of appeal procedure against decisions of administrative tribunals (Great Britain), the absence of detailed normative regulation of appeal procedure in disciplinary proceeding (Lithuania and Greece), lengthy and dearness of appeal (Japan).

*Key words: tortious administrative procedure, appeal, legislation, foreign experience, states of «new democracy», states of «stable democracy», ways of adoption.*

Запозичення зарубіжного досвіду нормативного врегулювання в тій чи іншій сфері та імплементація відповідних норм у національне законодавство України є одним із пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення засад апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі. При цьому, погоджуючись із думкою Т.О. Коломоєць, П.С. Лютікова, Р.В. Сінельніка та інших вчених-адміністративістів, слід зазначити, що, як свідчить практика, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалів у регулюванні того чи іншого виду правовідносин. Враховуючи це застереження, важливим і необхідним, поряд із запозиченням зарубіжного досвіду, є врахування національних традицій та тенденцій у сфері нормотворення [1, 145; 2, 109]. Такий підхід зумовлює пошук найбільш ефективних та раціональних, з точки зору вітчизняного правозастосування, моделей та механізмів впорядкування відповідних правовідносин. Саме тому, вбачається за необхідне детально проаналізувати нормативні засади апеляції у різних складових адміністративної юрисдикції в зарубіжних державах.

У першу чергу, слід зупинити увагу на адміністративно-деліктному процесі та відповідному порядку апеляційного оскарження в ньому. Достатньо прогресивним вважається досвід Республіки Казахстан щодо врегулювання відповідних відносин у вказаній сфері. На це звертає увагу Д.М. Лук'янець [3, 311-312]. Він, зокрема, вважає суттєвою новелою КпАП Республіки Казахстан, що «становить інтерес для вітчизняних дослідників, є норми, що встановлюють порядок перегляду таких, що не набрали, і таких, що набрали чинності постанов у справах про адміністративні правопорушення, винесені судами» [3, 311]. Д.М. Лук'янець зосереджує увагу на тому, що характерною особливістю кодифікованого адміністративно-деліктного акту у відповідній частині є «мінімізація оціночних норм» [3, 311]. Так, наприклад, у ст.665 КпАП Республіки Казахстан «Підстави для відміни чи зміни постанови в справі про адміністративне правопорушення» визначено, що такими є:

- 1) невідповідність висновків судді, органу (посадової особи) щодо фактичних обставин справи, викладених у постанові в справі при розгляді скарги, протесту доказам;
- 2) неправильне застосування закону про адміністративну відповідальність;
- 3) суттєве порушення процесуальних норм цього Кодексу;
- 4) невідповідність накладеного постановою адміністративного стягнення характеру вчиненого правопорушення, особистості винної особи або майновому стану юридичної особи [4].

При цьому в ст.668 надано роз'яснення, що можна вважати суттєвим порушенням процесуальних норм. Зокрема, такими визнаються порушення принципів та інших загальних положень цього ж Кодексу при провадженні в справі та її розгляді, які шляхом позбавлення або утиснення гарантованих законом прав осіб, що беруть участь у справі, недотримання процедури провадження в справі про адміністративне правопорушення, завадили всебічно, повно і об'єктивно дослідити обставини справи, вплинули чи могли вплинути на винесення законного і обгрунтованого рішення [3, 312]. Постанова може бути оскаржена особою, по відношенню до якої здійснюється провадження в справі про адміністративне правопорушення, потерпілим, їх законними представниками, законними представниками юридичної особи і захисником. Тобто, коло осіб є традиційним для законодавства пострадянських держав. Скарга подається до вищестоящего суду. Передбачено і процедуру опротестування постанов, при цьому його порядок є традиційним для законодавства радянського періоду.

Позитивно характеризується в середовищі вчених-адміністративістів і досвід нормативного визначення апеляційного провадження в адміністративно-деліктному процесі в Російській Федерації. В.К. Колпаков в якості особливості виділяє те, що «по всіх справах про адміністративні правопорушення забезпечується судовий захист прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб. Хоча зберігається можливість оскарження постанов, винесених посадовими особами, до вищестоящої посадової особи, що, однак, не виключає можливості подачі скарги до суду» [5, 98]. В.К. Колпаков додатково зосереджує увагу на принциповій новелі КпАП Російської Федерації – зміні порядку оскарження рішення по скарзі на постанову в справі про адміністративне правопорушення, хоча це вже не є апеляційним провадженням [5, 98]. Глава 30 КпАП Російської Федерації «Перегляд постанов і рішень у справах про адміністративні правопорушення» (ст.ст.30.1-30.11) фіксує, при цьому достатньо детально, засади цієї стадії адміністративно-деліктного провадження. Аналіз глави 30 КпАП Російської Федерації дозволяє виявити кілька аспектів. По-перше, у наявності значна кількість відсильних та банкетних норм. Так, наприклад, коло осіб, які мають право подавати скаргу, визначено у ч.1 ст.30.1 шляхом вказівки на те, що такими особами є ті, що передбачені у ст.ст.25.1-25.5 КпАП Російської Федерації [6, 1068]. Окрім того, ч.3 ст.30.3 КпАП Російської Федерації знову ж таки відсилає до ст.ст.5.1-5.25 КпАП Російської Федерації для визначення певних категорій справ про адміністративні правопорушення, щодо яких закріплено дещо скорочений строк для подання скарги. До таких статей також можна додатково прирівняти ст.30.5 (зокрема п.2), ч.2 ст.30.7.

По-друге, спостерігається певне неузгодження положень Глави 30 з іншими положеннями законодавства, спрямованими на врегулювання типових відносин. До того ж певної плутанини додає цьому факту і послання в офіційному виданні науково-практичного коментарю до КпАП Російської Федерації на положення Закону Російської Федерації від 27 квітня 1993 року «Про оскарження до суду дій та рішень, які порушують права і свободи громадян» [6, 1068-1069]. Так, зокрема, у ст.30.1 КпАП Російської Федерації визначаються інстанції, до яких може бути подано скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення, а в Коментарі до цієї статті посилення подається до Закону Російської Федерації «Про оскарження до суду дій та рішень, які порушують права і свободи громадян» однак у частині строків подання таких скарг [6, 1068-1069]. У ст.30.3 КпАП Російської Федерації визначається строк для подання скарги на постанову – 10 днів з дня вручення або отримання копії постанови, однак у коментарі до цієї статті знову подається посилення на вищезгаданий Закон [6, 1070-1071]. Логіка укладачів Коментарю не є достатньо зрозумілою і певним чином сприяє ускладненню правозастосування Закон [6, 111].

Слід позитивно оцінити намагання російського законодавця в кодифікованому адміністративно-деліктному акті максимально розширити коло осіб, які можуть подавати скаргу, осіб, щодо яких така скарга може бути подана (судовий та адміністративний порядок). Процедура подання скарги є достатньо прозорою, достатньо визначеною у КпАП Російської Федерації (ст.30.2-30.6) із збереженням більшості положень раніше діючого КпАП. Своєрідним є порядок подання і розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, вчинене юридичною особою (зокрема, ст.30.1 КпАП Російської Федерації). Додатково вводиться у коло суб'єктів розгляду скарги арбітражний суд й процедура розгляду визначається арбітражним процесуальним законодавством (ч.4 ст.30.1, ч.4 ст.30.11) [7]. З одного боку, така практика є цілком зрозумілою, а, з іншого боку, враховуючи те, що юридична особа визнається суб'єктом адміністративної відповідальності, поряд із фізичною особою, у єдиному КпАП Російської Федерації (ст.2.1, ст.2.10), відповідно й процесуальні засади як щодо розгляду справ про їх адміністративні правопорушення, так і щодо перегляду постанов цих справ, повинні бути єдиними. Такої ж позиції дотримуються і російські вчені-адміністративісти. Так, наприклад, Н.Г. Саліщева виділяє подвійний стандарт у процесуальному порядку застосування заходів адміністративної відповідальності судами. Діючий Арбітражний процесуальний кодекс (далі АПК) Російської Федерації по-іншому регулює процес розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені до компетенції арбітражних судів статтею 23.1 КпАП Російської Федерації. АПК Російської Федерації по суті вважає норми КпАП Російської Федерації неосновними для даного адміністративного провадження, а субсидіарними [8, 226]. Підтвердженням цьому може слугувати постановою Пленуму Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації від 27 січня 2003 року № 2 «Про

деякі питання, пов'язані із введенням у дію Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення», в якій достатньо чітко визначена первинність норм саме АПК Російської Федерації стосовно справ про адміністративні правопорушення. Така позиція законодавця і правозастосовних суб'єктів, як слушно зазначає Н.Г. Саліщева, по суті вносить невиправданий різнобій у тлумачення й застосування принципів і норм адміністративно-юрисдикційного процесу, зокрема, переводє адміністративний процес на засади виняткового провадження [8, 225-226]. Порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, як і апеляції, повинен бути єдиним для всіх суб'єктів адміністративної юрисдикції. Окрім того, варто підтримати Н.Г. Саліщеву і стосовно того, що в КпАП Російської Федерації відсутня ясність щодо питання оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, оскільки невизначеною залишається та «остання» інстанція, рішення якої не можуть бути оскаржені до вищестоящого суду зацікавленими особами, що, на погляд Н.Г. Саліщевої, багато в чому, зумовлене нечіткістю ряду положень статей глави 30 [8, 226].

КпАП Республіки Молдова у главі 22 «Оскарження та опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення» зосереджуються норми, які визначають засади апеляційного, касаційного провадження та провадження у винятковому порядку. Безпосередньо ж засади апеляційного провадження визначені у ст.ст.273-281 КпАП Республіки Молдова [9, 137-139]. Їх узагальнений аналіз дозволяє стверджувати, що збереглися у ньому домінуючі за часів Радянського Союзу нормативні положення, як то: а) звужене коло суб'єктів подання скарги, серед яких – особа, щодо якої винесено постанову, і потерпілий (ст.273); б) визнання постанови секторального, муніципального суду остаточною і такою, що не підлягає оскарженню, за певними винятками (ст.273); в) подання скарги до того органу, який виніс постанову (ст.274); г) 10-денний строк для подання скарги (ст.275); д) призупинення дії постанови у випадку подання скарги з певними винятками (ст.277); е) 10-денний строк для розгляду скарги (ст.278); ж) традиційні можливі рішення по скарзі (ст.280) тощо. Можна з упевненістю стверджувати, що в КпАП Республіки Молдова закріплено дещо застарілу модель апеляційного провадження адміністративно-деліктного процесу.

На відміну від молдавських колег, білоруський законодавець істотно модифікував національне адміністративно-деліктне законодавство в цілому, й апеляційне провадження зокрема. Так, 09 листопада 2006 року Палатою Представників прийнято Процесуально-виконавчий кодекс (далі ПВК) Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, який набрав чинності 20 грудня 2006 року. ПВК Республіки Білорусь є процесуальною частиною Кодексу про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь, який було прийнято раніше. У першу чергу, варто зазначити, що особливістю ПВК Республіки Білорусь є те, що інститут оскарження в ньому закріплено у двох розділах: у сьомому «Оскарження дій і рішень судді, посадової особи органу, який веде адміністративний процес» та у дванадцятому «Оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення». У ст.7.1 глави 7 визначено, що дії і рішення судді, посадової особи органу, який веде адміністративний процес, окрім постанови у справі про адміністративне правопорушення, можуть бути оскаржені у встановленому цим Кодексом порядку учасниками адміністративного процесу, а також іншими юридичними і фізичними особами, якщо здійснювані процесуальні дії і рішення зачіпають їх права і законні інтереси. Іншими словами, оскарженню можуть підлягати поточні процесуальні дії та рішення компетентного органу (посадової особи) і остаточне рішення у справі. Таким чином, фактично під час здійснення адміністративно-деліктного процесу зацікавлена особа може оскаржити не тільки постанову про накладення стягнення, але і будь-яку процесуальну дію, яка, на думку апелянта, не відповідає вимогам закону, наприклад: адміністративне затримання, порушення юрисдикційним органом порядку допиту свідків, вивчення доказів, відмову в задоволенні клопотання тощо. При цьому відповідно до ст.7.2. дії і рішення посадової особи органу, який веде адміністративний процес, можуть бути оскаржені вищестоящій посадовій особі, у вищестоящий державний орган, прокуророві або до суду. Дії і рішення судді можуть бути оскаржені голові суду, а адміністративне затримання фізичної особи, відносно якої ведеться адміністративний процес, може бути оскаржене прокуророві або до районного (міської) суду. Скарга на дії і рішення судді, посадової особи органу, який веде адміністративний процес, може бути подана протягом терміну ведення адміністративного процесу. Скарга на дії і рішення судді, посадової особи органу, який веде адміністративний процес, розглядається в п'ятиденний термін з дня її надходження. При розгляді скарги може

бути ухвалене рішення про повне або часткове її задоволення з відміною або зміною рішення, яке оскаржується, або про відмову в задоволенні скарги. Крім того, апелянту, у випадку позитивного рішення за результатами розгляду скарги, має бути роз'яснено право на відшкодування або усунення шкоди і порядок здійснення цього права. При цьому рішення за скаргою є остаточним і оскарженню не підлягає [10].

У розділі 12 (ст.12.1.–12.15.) досить змістовно і ґрунтовно розкривається процедура оскарження постанови у справі про адміністративний проступок. У першу чергу, слід відмітити з позитивного боку, що серед традиційного для пострадянського законодавства кола осіб, які мають право на оскарження (потерпілий, особа, відносно якої винесено постанову, їх представники, захисник та прокурор), білоруський кодифікатор закріпив таке право і за керівником органу, який направив справу про адміністративне правопорушення до суду, у тому випадку, коли прийнято постанову про припинення справи про адміністративне правопорушення. Ст.12.2. закріплює як адміністративний, так і судовий порядок оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення [10].

У ПВК Республіки Білорусь закріплено, що зі скарг, які подаються до суду на ухвали у справах про адміністративні правопорушення, стягується державне мито відповідно до законодавчих актів Республіки Білорусь про державне мито і, що цікаво, розподіл судових витрат, пов'язаних з розглядом скарг (протестів), які подаються до суду на постанови у справах про адміністративні правопорушення, проводиться в порядку, встановленому Цивільним процесуальним кодексом Республіки Білорусь і Господарським процесуальним кодексом Республіки Білорусь.

Оригінальним є й визначення юрисдикції судів щодо розгляду скарг (протестів). Так, ст.12.3. встановлює категорії справи, на які поширюється юрисдикція районних (міських), господарських судів, обласних судів, Мінського міського суду та Вищого Господарського Суду Республіки Білорусь. При цьому, виходячи з аналізу вказаної статті, можна зробити висновок, що Вищий Господарський Суд є судом касаційної інстанції, оскільки він розглядає скарги (протести) на рішення обласних господарських судів та господарського суду м. Мінськ [10]. ПВК Республіки Білорусь закріплює, що скарга (протест) на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подана протягом десяти діб із дня оголошення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови про накладення адміністративного стягнення, з дня вручення або отримання копії постанови, за винятком скарги (протесту) на постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або депортації, яка може бути подана протягом п'яти діб. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення припиняється до розгляду скарги (протесту).

Привертає на себе увагу й те, що строк розгляду скарги, у порівнянні з іншими кодифікованими актами колишніх радянських республік, є набагато довшим і складає один місяць, що, як вбачається, не можна вважати виправданим (слід зазначити, що строк розгляду справи про накладення стягнення у вигляді депортації становить три дні). Крім того, Кодексом передбачено строк для оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, що набрала законної сили. Відповідно до ст.12.11. Кодексу він (строк) становить шість місяців з дня вступу в законну силу постанови у справі про адміністративне правопорушення. Крім того, відміна постанови у справі про адміністративне правопорушення з припиненням справи тягне за собою повернення грошових сум, конфіскованих предметів, а також відміну інших обмежень, пов'язаних з раніше прийнятою постановою. При неможливості повернення конфіскованого предмету відшкодовується його вартість. На прохання особи, відносно якої відмінена постанова, про відміну постанови повідомляється за місцем її роботи, навчання або проживання. Відшкодування шкоди, заподіяної особі незаконними діями суду, органу, який вів адміністративний процес, проводиться в порядку, встановленому законодавством Республіки Білорусь [10]. Таким чином, норми ПВК Республіки Білорусь, які визначають порядок оскарження, в цілому можна оцінити позитивно і звернути увагу на певні нормативні положення, що потребують свого запозичення (нормативна деталізованість стадії, розширення кола осіб, які мають право на апеляційне оскарження, можливість оскарження постанови, що набрала законної сили, визначення наслідків скасування постанови про накладення адміністративного стягнення тощо).

У цьому сенсі також слід враховувати і законотворчий досвід у цій сфері Азербайджанської Республіки, результатом якої є Кодекс Азербайджанської Республіки про адміністративні проступки, що діє з 11 липня 2000 року і визначає засади апеляційного провадження, враховуючи прогресивні тенденції. Зокрема, у главі 33 Кодексу «Повторний розгляд постанови у справах про адміністративні проступки» детально закріплено: а) коло осіб, які мають право на оскарження (ст.430.1.) – це прокурор, фізична особа, відносно якої винесено постанову, представник юридичної особи, відносно якої винесено постанову, потерпілий, а також захисник і представник б) вищестоящий орган, до якого подається скарга або вноситься протест (ця норма є подібною до відповідних положень КпАП Російської Федерації) – постанову судді оскаржується до суду апеляційної інстанції, постанову колегіального органу – до суду, за місцем знаходження такого органу, постанову правомочного органу (посадової особи) – до вищестоящего правомочного органу (посадової особи) (ст.430.2), отже на законодавчому рівні закріплено як судовий, так і адміністративний порядок оскарження; в) порядок оскарження скарга або протест на ухвалу у справі про адміністративний проступок подається судді, правомочному органу (посадовій особі), який виніс дану постанову. Суддя, правомочний орган (посадова особа) протягом трьох діб з дня винесення постанови направляє скаргу, що поступила, або протест разом зі всіма матеріалами справи до суду апеляційної інстанції, до суду за місцем знаходження колегіального органу, в орган (посадовій особі), правомочній її розглядати і якому вона адресована. Скарга або протест на постанову про накладення адміністративного стягнення надходить до суду апеляційної інстанції в день надходження скарги або протесту. У випадку, якщо розгляд скарги або протесту не входить до компетенції судді, правомочного органу (посадової особи), скарга або протест протягом трьох діб направляється до органу (посадовій особі), яка правомочна її розглядати і якому вона адресована (ст.431) тощо [11]. Безумовно, позитивним слід визнати положення про те, що з особи, яка подає скаргу, державне мито не стягується та положення про можливість «подальшого» перегляду судом рішення, прийнятого за скаргою або протестом на постанову у справі про адміністративний проступок, хоча при цьому детально порядок такого перегляду у Кодексі не визначено [11]. Щодо інших положень, то вони, як і ряд вищезазначених, у цілому збігаються із відповідними нормами КпАП Російської Федерації та КпАП Республіки Казахстан (як-от: 10-денний строк оскарження, порядок та строки розгляду скарги, в цілому й види процесуальних рішень за наслідками розгляду справи тощо).

Цікавим виглядає узагальнений аналіз деліктного законодавства зарубіжних країн, проведений представниками Центру політико-правових реформ (далі ЦППР), яке умовно розподілене на кілька груп: законодавство європейських держав «сталой демократії», «молодої демократії», яке, у свою чергу, теж умовно поділяється на виокремлене адміністративно-деліктне та деліктне як частина кримінального законодавства [12], що і дозволяє виділити певні особливості як щодо кожної групи, так і щодо кожної окремої держави.

Так, для держав «сталой демократії» характерним є гарантування права осіб і визначення механізму оскарження рішень адміністративних органів про застосування адміністративних санкцій. Способи залежать від правового змісту процедури. У країнах з деліктним провадженням кримінально-правового характеру допускається тільки судові оскарження рішень, а в системі відокремленого процедурного адміністративно-деліктного права передбачається адміністративне і судові оскарження до адміністративного суду чи трибуналу [12, 180]. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина оскарження до окружного суду постанови адміністративного органу чи прокуратури про накладення штрафу може здійснюватися протягом двох тижнів з моменту прийняття відповідної постанови, у якому є окремі сенати для справ про порушення порядку (§ 67). У Німеччині відсутнє адміністративне оскарження постанов про накладення штрафу. Рішення окружних судів підлягають оскарженню в ревізійному (касаційному) порядку до Вищого суду Федеральної землі (§79 Закону ФРН від 24 травня 1968 року «Про порушення процедури»). Термін «апеляція», «скарга» в Законі ФРН відсутній, натомість використовується «заперечення» (§ 67-70) [13, 317-319], хоча по суті це і є своєрідною апеляцією.

В Австрійській Республіці постанови про покарання, прийняті в загальному провадженні, підлягають оскарженню тільки до незалежних адміністративних сенатів, які існують в кожній федеральній землі. Рішення адміністративних сенатів є остаточними і не можуть переглядатися в суді. До пришвидшення розгляду апеляції змушує положення абз.7 § 51 Закону «Про

адміністративні покарання», що після закінчення 15 місяців з моменту подання апеляційної скарги, яка не вирішена по суті, постанова втрачає чинність. Розгляд апеляції дуже спрощений, усний, може бути як за умови присутності обвинуваченого, свідків, експертів, так і без них (прив'язка до розміру покарання) [13, 154].

У Швейцарській Конфедерації постанова оскаржується за допомогою заперечення, яке подається протягом 30 днів з моменту прийняття постанови. Воно розглядається тим самим органом управління, який ухвалив постанову. При цьому цікавим є те, що орган управління не зв'язаний умовами заперечення і при потребі може призначити суворіше адміністративне покарання [12, 158-159]. Навряд чи доцільно запозичувати це положення в Україні, оскільки втрачається певна гарантія прав особи, виникає додатковий стримуючий фактор для утримання від подання заперечення. Цікавим є досвід цієї країни в детальному регулюванні цієї процедури (ст.ст.67-83 Федерального Закону Швейцарської Конфедерації від 22 березня 1974 року «Про право адміністративних покарань») [14, 387-394]. Строк для подачі заперечення достатньо тривалий (ст.67), розгляд – достатньо спрощений (ст.69-72). Передбачено додаткові засоби правового оскарження в кантонах шляхом реагування з боку федерального прокурора і відповідального органу управління (ст.80), а також подальше подання скарги про нікчемність у касаційному порядку (ст.83) [14, 394].

У Французькій Республіці обов'язковим є мотивування прийнятого адміністративного рішення й можливість його оскарження зацікавленими особами до трибуналів або фінансових судів (щодо порушень у податковій чи митній сфері), до адміністративних органів, які самі ж прийняли відповідне рішення [12, 161]. Специфічним адміністративним порядком оскарження адміністративно-деліктних рішень є порядок, визначений законодавством Королівства Бельгії, а саме до трибуналів з вирішення трудових спорів. Строк такого оскарження становить два місяці з моменту прийняття адміністративного рішення. Тільки після вирішення справи трибуналом зацікавлена особа отримує право оскаржувати факт застосування до неї адміністративного штрафу до суду (Закон «Про адміністративні штрафи, які застосовуються у випадку порушення деяких соціальних законів») [12, 163].

У Королівстві Нідерланди, завдяки несистематизованому адміністративно-деліктному законодавству, в наявності розмаїття процедур і способів оскарження рішень адміністративних органів про застосування адміністративних стягнень. Так, наприклад, рішення, прийняте в результаті загального провадження, оскаржується в адміністративному порядку до Казначейства і лише після цього – до апеляційного суду, а в галузі порушень правил дорожнього руху скарга подається до прокурора. А потім до суду. Стосовно ж решти справ апеляційне провадження здійснюється адміністративними судами [12, 164-165]. Майже такою є ситуація і в Королівстві Данія. При цьому в законодавстві цієї країни передбачено кілька випадків, коли рішення адміністративних органів про застосування адміністративних стягнень (зокрема штрафу) не підлягають ні адміністративному, ні судовому оскарженню [12, 166]. У законодавстві Італійської Республіки передбачено переважно судове оскарження рішень адміністративних органів про застосування стягнення, хоча можливими є і винятки з цього загального правила. Карний суд розглядає протести щодо порушень у сферах: охорони праці, гігієни робочих місць, техніки безпеки праці, обов'язкового соціального забезпечення тощо. Також протест розглядається, якщо призначена грошова санкція є більшою ніж 30 млн. євро, або ж санкція є відмінною від грошової. Строк для подання зацікавленою особою протесту дорівнює 30 дням (60 – для осіб, які проживають за кордоном) з моменту її повідомлення про прийняття наказу-постанови [12, 170]. Ст.ст.22<sup>1,2</sup>, 22-bis, 23<sup>1</sup> Закону Італійської Республіки від 24 листопада 1981 року «Зміни карної системи» детально регламентовано процедуру подання і розгляду протестів, підсудність мировим судам, результати розгляду [15, 415-419].

У Королівстві Іспанія в Законі «Про правовий режим публічної адміністрації та загального адміністративного провадження», який було прийнято в 1992 році, визначено судовий і адміністративний порядок оскарження рішень про застосування адміністративних санкцій. При цьому засади судового оскарження деталізовані у положеннях Судового Порядку. У законодавстві містяться тільки критерії оцінки для суду законності і правової чинності оскаржуваних актів [12, 172]. Законодавець Королівства Іспанії в зазначеному Законі визначив не тільки предмет і види заяв (ст.107), а й екстраординарне оскарження (ст.108), предмет і терміни подання апеляційної скарги (ст.ст.114-115), виняткову скаргу (ст.ст.118-119), тим

самим, визначивши на нормативному рівні відповідні інститути, розмежувавши їх і, тим самим, усунувши термінологічну плутанину й практичну проблему.

У Грецькій Республіці оскарження рішень адміністративних органів у справах про адміністративні стягнення відбувається до адміністративних трибуналів, які здійснюють судовий контроль за дотриманням принципів застосування адміністративних санкцій [12, 177]. У законодавстві Португальської Республіки рішення про застосування штрафу оскаржується до суду першої інстанції, при цьому суд сам обирає порядок провадження: або ж загальний (з проведенням усного слухання і викликом обвинуваченого), або ж спрощений (на підставі наявних матеріалів). При цьому рішення, прийняте судом в загальному порядку, є остаточним, а в спрощеному, – може бути оскаржене до суду другої інстанції протягом п'яти днів. Законодавець чітко обмежує випадки такого оскарження [12, 176-177]. Цікавою є детальна регламентація можливості оскарження рішення в окремих частинах (наприклад, щодо видатків) визначена ст.95 Декрету-Закону Португальської Республіки від 27 жовтня 1982 року «Про порушення порядку та штрафи взагалі» [16, 459].

Для країн так званої «молодої демократії» характерним є судовий порядок оскарження рішень постанов про накладення адміністративних стягнень. Так, у Чеській і Словацькій республіках рішення адміністративних органів у справах про проступки можуть бути предметом перегляду адміністративним судом [12, 187]. До місцевого загального суду може подаватися заява про судовий розгляд рішення про проступок згідно із Законом Республіки Сербія «Про проступки» (глава XXVII) [17, 563-671]. Цікавим є підхід законодавця Республіки Сербія й щодо детального визначення кола можливих скаржників (обвинувачений, його захисник, шлюбний партнер, кровний родич по прямій лінії, брат, сестра, законний представник, усиновитель, усиновлений, годувальник та особа, з якою проживає у громадянському шлюбі – п.3 ст.229). Варто врахувати як позитив, положення ст.233 «Підстави, через які рішення може скасовуватись», уточнення, що містяться у ст.234 «Суттєві порушення положень проступкового провадження», ст.235 «Порушення матеріального права» тощо [17, 646-649]. В той же час дещо спірним є термін, протягом якого може бути подана скарга, – вісім днів від дня усного повідомлення рішення або від дня доставляння його (п.2 ст.228). Скорочений термін для подання скарги зафіксовано і в законодавстві Республіки Болгарія. Так, згідно із Законом Республіки Болгарія «Про адміністративні порушення та покарання», цей строк дорівнює семи дням (п.2 ст.59 глави V), а для подання протесту прокурора – два тижні (п.2 ст.59 глави V). Оскарження можливе до районного суду того району, де було вчинено або завершено вчинення правопорушення, а щодо порушень, вчинених за кордоном, – у Софійському районному суді (п.1 ст.59 глави V) [18, 685]. Скарга розглядається лише суддею (п.1 ст.63 глави V), при цьому є винятки, коли постановою про накладення стягнення не підлягає оскарженню [18, 685].

У Латвійській Республіці рішення адміністративних органів у справах про адміністративні порушення оскаржуються зацікавленими особами до адміністративного суду, судові рішення по справі про адміністративне порушення – до окружного адміністративного суду (п.3 ч.1 ст.280 Адміністративного процесуального кодексу) [12, 208], прокурор має право подати протест у будь-якій справі (ст.282). Хоча на практиці непоодинокими є випадки казусного змісту, оскільки засади перегляду проваджень в адміністративних судах рішень адміністративних органів про застосування адміністративних стягнень регулюються положеннями Адміністративного процесуального кодексу, однак, у той же час, цей Кодекс не поширюється на саму процедуру накладення санкцій адміністративними органами [12, 208]. Цікавим виглядає і досвід Естонської Республіки, коли рішення адміністративного органу про проступок може оскаржуватися до суду протягом 15 днів від дня його прийняття, але почате провадження може бути припинене з міркувань доцільності, або якщо особа добровільно відшкодувала шкоду завдану проступком [12, 212]. У законодавстві Естонської Республіки вживається термін «апеляція» (глава 13 Деліктно-процесуального кодексу «Апеляційне провадження»), «апеляційний строк» (ст.137) тощо й детально регламентовано засади відповідного провадження [19, 754-763].

Таким чином, підбиваючи підсумок узагальненого аналізу зарубіжного досвіду нормативної регламентації інституту апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі слід відзначити, що апеляція в адміністративно-процесуальному законодавстві зарубіжних держав виступає неодмінною гарантією забезпечення дотримання і захисту прав і свобод особи, хоча при цьому



її нормативна визначеність є доволі різною, що зумовлене специфікою та спрямованістю національного законодавства тієї чи іншої держави. Так, загалом апеляційне провадження в досліджуваних державах піддається доволі ґрунтовному регулюванню, особливо в адміністративно-деліктному процесі (наприклад, Російська Федерація, Республіка Казахстан, Республіка Білорусь, Азербайджанська Республіка, Швейцарська Конфедерація та інші), адміністративній юстиції (зокрема, Федеративна Республіка Німеччина, Республік Польща, Естонія, Франція та інші), в меншій мірі – у дисциплінарному провадженні (наприклад, Республіка Польща, Російська Федерація, Чеська Республіка та інших), що варто охарактеризувати як позитив, який необхідно запозичити для України. Привертають увагу, з точки зору доцільності їх використання для потреб вітчизняного нормотворення, і такі положення зарубіжного законодавства, які, зокрема: деталізують коло осіб, які мають право на оскарження (Республіка Казахстан, Азербайджанська Республіка, Республіка Білорусь – особливо в контексті надання білоруським законодавцем права на оскарження керівнику органу, який направив справу про адміністративне правопорушення до суду у тому випадку, коли прийнято постанову про припинення справи про адміністративне правопорушення, Російська Федерація та з певним уточненням Республіка Сербія); звільнення апелянта від сплати державного мита при поданні апеляційної скарги (Азербайджанська Республіка); фіксація підстав скасування або зміни постанови про накладення стягнення (Республіка Казахстан, Республіка Сербія) та наслідків скасування постанови про накладення адміністративного стягнення (Республіка Білорусь); оптимальний (тобто такий, що не є занадто коротким і навпаки – занадто довгим) строк оскарження – 15 днів (Естонія); закріплення на рівні окремих статей принципів апеляційного оскарження в адміністративному судочинстві (Федеративна Республіка Німеччина); детальна та уніфікована регламентація процедури адміністративного порядку апеляції в дисциплінарному провадженні (Чеська Республіка, Республіка Польща); нормативна регламентація повноважень суб'єктів розгляду апеляції та спеціалізація апеляційних органів, закріплення гарантії усунення можливості посилення дисциплінарної відповідальності (Чеська Республіка) тощо.

Разом із тим, слід відмітити і негативні тенденції в зарубіжному законодавстві в цій сфері, які не бажано застосовувати у вітчизняному нормативному масиві, як то: несистематизованість адміністративно-деліктного законодавства, що призводить до наявності розмаїття процедур і способів оскарження рішень адміністративних органів про застосування адміністративних стягнень і ускладнює правозастосування (Королівства Нідерландів та Данії); заплутана регламентація порядку апеляції на постанови про накладення адміністративних стягнень, яка передбачає те, що процедура оскарження юридичними особами здійснюється за правилами іншого процесу, зокрема господарського (Російська Федерація); значна кількість відсильних та банкетних норм (Російська Федерація); та занадто довгий строк розгляду скарги (Республіка Білорусь) та короткий строк, який надається особі для оскарження – вісім або ж сім днів (Республіки Болгарія та Сербія); відсутність адміністративного оскарження постанов про накладення штрафу (Федеративна Республіка Німеччина); наявність норми про те, що орган управління не зв'язаний умовами заперечення і при потребі може призначити суворіше адміністративне покарання, як додатковий стримуючий фактор для утримання від подання заперечення (Швейцарська Конфедерація); наявність дещо заплутаної так званої подвійної моделі апеляційного провадження щодо рішень адміністративних трибуналів (Великобританія); відсутність детальної нормативної регламентації порядку апеляції в дисциплінарному провадженні (Республіки Литва та Греція); тривалість та «дороговизна» апеляційного оскарження (Японія) тощо.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: монографія / Т.О. Коломоець, П.С. Лютиков. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. – 216 с.
2. Коломоець Т.О. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: монографія / Т.О. Коломоець, Р.В. Сінельнік. – К.: Істина, 2008. – 184 с.
3. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Дмитро Миколайович Лук'янець. – Суми: АТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

4. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-ІІ // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2001. – № 5-6. – Ст. 24.
5. Колпаков В.К. Реформування адміністративно-деліктної відповідальності: досвід Росії / В.К. Колпаков // Адміністративна реформа в Україні: шлях європейської інтеграції: збірка наукових праць. – К.: Київський регіональний центр Академії правових наук України, 2003. – С. 95-100.
6. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейным материалом / авт. ком. и сост. Чижевский В.С. – М.: Книжный мир, 2005. – 1152 с.
7. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/main/12025267-025.htm#pag4337>.
8. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н.Г. Салищева // Административное право и административный процесс: актуальные вопросы. – М.: Юристъ, 2004. – С. 221-232.
9. Кодекс об административных правонарушениях Республики Молдова. – Кишинев: S.C. “Lavilat-SNFO” S.R.L., – 2005. – 155 с.
10. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/kodeksby/pikoap/index.htm>.
11. Кодекс административных проступков Азербайджанской Республики от 11 июля 2000 года // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 2000. – № 8 (книга 1). – Ст. 584.
12. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
13. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
14. Про право адміністративних покарань: Федеральний Закон Швейцарської Конфедерації від 22 березня 1974 року // Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 387-394.
15. Зміни карної системи: Закон Італійської Республіки від 24 листопада 1981 року // Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 415-419.
16. Про порушення порядку та штрафи взагалі: Декрет-Закон Португальської Республіки від 27 жовтня 1982 року // Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 430-459.
17. Про проступки: Закон Республіки Сербії // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 563-671.
18. Про адміністративні порушення та покарання: Закон Республіки Болгарія // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 672-692.
19. Деліктно-процесуальний кодекс Естонської Республіки від 22 травня 2002 року // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 693-786.