

було ухвалене до дня голосування, розглядається не пізніше, ніж за дві години до початку голосування.

Викладене дозволяє виявити такі особливості розгляду адміністративними судами справ, зв'язаних з виборчим процесом, прийняття щодо них рішень та їх перегляду у випадках апеляційного оскарження.

По-перше, усі строки розгляду справ про вибори, а також строки прийняття, проголошення та оскарження судових рішень характеризуються своєю швидкоплинністю та короткочасністю. Строки, встановлені статтями 172-175 КАС, обчислюються календарними днями і годинами (ч. 2 ст. 179 КАС);

по-друге, у випадках настання та впливу певних подій на процесуальні строки, плин яких має закінчуватися в період їх настання, останнім днем строки, який має закінчуватися, є день, що передує вказаній події;

по-третє, виходячи зі змісту ч. 5 ст. 179 КАС, якщо пропущені строки звернення до суду,

встановлені ст. 172-179 КАС, то наслідком цього є залишення позовних заяв, апеляційних скарг, поданих після закінчення цих строків, без розгляду з причин неможливості їх поновлення;

по-четверте, днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення (ч. 4 ст. 179 КАС).

Отже, процесуальні особливості судового розгляду виборчих спорів у порядку, розглянутому вище, дає підстави характеризувати як одну із функцій адміністративної юстиції.

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства. За заг. ред. В.В. Комарова. Гл. 2 в ред. В.В. Комарова та Н.Ю. Сакари. – Х. – 2008. – 625 с.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Застосування в Україні. – К.: Міністерство юстиції України. 2006. – С. 11.

УДК 342.9

### **ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СУДОВЕ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВИ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

**Русанова В. Б.,**

суддя Харківського апеляційного адміністративного суду

**Анотація:** У статті розглядаються окремі питання реалізації права на судове оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. Проаналізовано положення кодифікованих актів, якими врегульовано відносини з приводу оскарження. Встановлено їх неузгодженість та запропоновано шляхи розв'язання виявленої проблеми.

**Ключові слова:** право на судове оскарження, реалізація права на судове на оскарження.

**Аннотация:** В статье рассматриваются отдельные вопросы реализации права на судебное обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Проанализированы нормы кодифицированных актов, которыми урегулированы отношения обжалования. Установлена их несогласованность и предложены пути разрешения выявленной проблемы.

**Ключевые слова:** право на судебное обжалование, реализация права на судебное обжалование.

**Annotation:** Some questions of exercising a right on a court appeal against a ruling on administrative violation are studied in the article. Norms of codified acts, that regulate relations of appealing, were analyzed. Their inconsistency was established and ways concerning solution of an identified problem were suggested.

**Key words:** right on a court appeal, exercising a right on court appeal.

Право на судове оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є проявом закріпленого у ч. 2 ст. 55 Конституції України права на оскарження будь-яких рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. На сьогодні його здійснення ускладнено тим, що відповідне судове провадження врегульовано нормами 3-х актів – Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митного кодексу України (далі – МК) та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС). Системний аналіз положень цих актів дозволяє стверджувати, що базовим документом, яким врегульовано відносини оскарження, є КУпАП. Але більшість з правил розміщено у КАС. Отже, у процесі правозастосування постає питання, як співвідносять норми згаданих кодексів.

Це питання обговорюється у науковому середовищі. Серед робіт останніх років відзначимо

дисертації А. В. Кишинського [1], О. І. Орехова [2] та Є. О. Сорочка [3].

Відповідно до ч. 1 ст. 288 КУпАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено: 1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП; 2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП; 3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП.

З огляду на формулювання, наведені у ч. 1 ст. 288 КУпАП, слід з'ясувати, (1) що означає «у порядку,

передбаченому КАС» та (2) яким нормам має надаватися перевага у випадку колізії між приписами КАС і КУпАП.

Щодо першого питання, то залишається незрозумілим, які норми мав на увазі законодавець, використовуючи словосполучення «у порядку, передбаченому КАС»: виключно ті, що регулюють провадження в суді першої інстанції, або йдеться про всі норми КАС, включаючи ті, що визначають завдання адміністративного судочинства, його принципи, порядок обчислення строків тощо. Якщо узагальнити існуючі з цього приводу позиції, то можна стверджувати, що більшість науковців схиляються до того, що під порядком, визначеним КАС, розуміють порядок, який встановлюється із застосуванням всіх положень даного процесуального закону [4, 5, 6].

Приєднуючись до такої позиції, відзначимо, що судове провадження є системним явищем і має ґрунтуватися на єдиних принципах. Неможливо вирізнити з КАС певну групу норм і застосовувати їх при розгляді скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення без урахування загальних положень кодексу. Доповнення у 2010 р. КАС статтею 171-2 також свідчить, що розглядуване провадження має відбуватися не лише згідно із приписами, які регламентують розгляд справи у суді першої інстанції, а і згідно з нормами, що містяться у загальних положеннях КАС.

Відсутня єдина точка зору щодо розуміння словосполучення «з особливостями, встановленими КУпАП». Науковці говорять про різне змістове наповнення цього словосполучення, іноді демонструють непослідовність у його тлумаченні. Так, Е. Ф. Демський вважає, що при встановленні повноважень суду при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення слід керуватися положеннями КУпАП, а при визначенні строку звернення до суду, форми заяви тощо – нормами КАС [4, с. 55-56]. А. В. Кишинський, характеризуючи повноваження місцевого суду при розгляді скарги, посилається на КАС, а описуючи межі перегляду, – на КУпАП [5, с. 143-146]. В авторефераті дисертації останнього з авторів відзначено, що справи за скаргами розглядаються відповідно до норм КАС [1, с. 6], що не узгоджується з ч. 1 ст. 288 КУпАП.

На наш погляд, формулювання «з особливостями, встановленими КУпАП» означає, що в усіх випадках, коли має місце колізія між приписами КАС і КУпАП, застосовуються положення КУпАП. Коли норми з однаковою юридичною силою регулюють певні суспільні відносини по-різному, перевага має надаватися нормі, що міститься у спеціальному акті, тобто у КУпАП. Це стосується, зокрема, строків оскарження (ст. 289 КУпАП), звільнення від сплати державного мита (ч. 5 ст. 288 КУпАП), меж перегляду постанови (ч. 1 ст. 283 КУпАП) тощо. З цього правила існує виняток, коли норму КУпАП, яка передбачає правило, відмінне від того, що закріплено у КАС, неможливо виконати. Мається на увазі положення ч. 2 ст. 288, яким встановлено, що скарга подається через орган, який виніс постанову. На практиці ця норма судами ігнорується, бо вона суперечить ст. 106 КАС. Тому, гадаємо, що у ч. 2

ст. 288 КУпАП доцільно вказати, що діє вона у випадках адміністративного оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Предметна підсудність розглядуваних справ визначена у ст. 18 КАС, згідно з п. 2 ч. 1 якої ці справи мають розглядати місцеві загальні суди як суди адміністративні. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди [7]. Отож, особі, яка бажає оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення, слід звертатися до одного з названих судів, які діють у цьому випадку як суди адміністративні і відправляють правосуддя за правилами КАС з урахуванням особливостей, встановлених КУпАП.

Правила територіальної підсудності закріплено у ст. 19, частинами 1 та 2 якої передбачено, що адміністративні справи вирішують суди за місцезнаходженням відповідачів. Справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної особи, вирішують за вибором позивача суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) особи-позивача, або суд за місцезнаходженням відповідача. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді справу вирішує суд за місцезнаходженням відповідача.

Аналіз наведених правил дозволяє дійти таких висновків.

1. Особа, яка подає скаргу, може за власним вибором звернутися до суду або за місцем свого проживання (постійного перебування), або за місцезнаходженням органу чи посадової особи, які винесли постанову у справі про адміністративне правопорушення. Звичайно, це незручно ані для суду, який розглядає справу, ані для суб'єкта владних повноважень, який є відповідачем. Адже скажник, який, приміром, постійно проживає у м. Харків, скоївши адміністративний проступок у м. Луцьк, може оскаржити постанову до районного суду м. Харкова за місцем своєї реєстрації. Однак одним з принципів адміністративного судочинства є верховенство права, яке, зокрема, полягає у тому, що права людини визнаються найвищою цінністю. Таким чином, інститут оскарження до суду постанов у справах про адміністративні правопорушення має функціонувати так, щоб це було максимально зручно для осіб, які намагаються захистити свої права, а тому має вміщувати правила альтернативної територіальної підсудності.

2. Оскільки скажниками у цій категорії справ є, як правило, фізичні особи, виникає питання, що вважати місцем їх постійного проживання. Суди зазвичай таким місцем називають місце реєстрації відповідно до паспортних даних. Цей підхід не виправдано звужує право особи звертатися до суду за захистом своїх прав, бо особа може постійно не проживати за місцем реєстрації.

Згідно з ч. 1 ст. 28 Цивільного кодексу України місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для

проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті, в якому особа проживає постійно, переважно або тимчасово. Як бачимо, закон не пов'язує місце проживання особи з місцем реєстрації за певною адресою. Законом України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні» передбачено, що громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком установлених обмежень [8].

Ураховуючи викладене, можна констатувати: суди не вправі відмовляти особі у прийнятті скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо вона подала її не за місце реєстрації, а за місцем фактичного постійного проживання.

3. З правила альтернативної територіальної підсудності є одне виключення. Якщо скажник не має місця постійного проживання на території України, він може звернутися зі скаргю до місцевого загального суду за місцезнаходженням суб'єкта винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Строк, введений законом на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, складає 10 днів від дати винесення постанови (ст. 289 КУпАП). Згідно з ч. 4 ст. 529 МК скарга (адміністративний позов) на постанову митного органу у справі про порушення митних правил подається у строк, встановлений КУпАП, тобто також у 10-денний строк. Е. Ф. Демський стверджує, що постанова у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена до суду відповідно до ч. 2 ст. 99 КАС протягом 6-ти місяців від дати, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів; строк, передбачений у ст. 289, має застосовуватися у випадку позасудового перегляду постанов [9, с. 496].

Вважаємо наведену точку зору сумнівною, оскільки ст. 289 КУпАП не встановлено, що цей строк не застосовується при судовому оскарженні. У ч. 1 ст. 288 КУпАП зазначено, що оскарження відбувається за правилами КАС з особливостями, зазначеними у КУпАП. Очевидно, що строк оскарження можна віднести до таких особливостей. Крім цього, ч. 1 ст. 99 КАС передбачено, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до суду, встановленого КАС або іншими законами. Аналізуючи це положення, Н. Б. Писаренко відзначає, що законодавець допускає, що в окремих випадках при вирішенні питання про строк звернення до суду перевагу матиме не норма КАС, а положення закону, яким, імовірно, враховано особливості певного правового конфлікту. У якості прикладу такого положення авторка наводить ст. 289 КУпАП, якою, на її слуху думку, визначено відмінний від загального строк для звернення до адміністративного суду [10, с. 271].

Згідно з ч. 1 ст. 103 КАС перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок. Це означає, що якщо

постанова у справі про адміністративне правопорушення винесена 1 вересня, то перебіг строку на оскарження починається 2 вересня і закінчується 11 вересня. Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день (ч. 6 ст. 103 КАС).

Постає питання, як бути у випадку, коли скажник спочатку звернувся із адміністративною скаргю, а після її незадоволення, подав адміністративний позов. Розгляд скарги вищим органом (вищою посадовою особою) з урахування часу на подання скарги і надіслання відповіді на неї триватиме більше 10-ти днів. Отже, звернення до суду відбудеться із порушенням строку, встановленого для судового оскарження постанови.

Частиною 4 ст. 99 КАС встановлено місячний строк звернення до суду у разі, якщо позивач скористався передбаченою законом можливістю досудового порядку вирішення спору. Вважаємо неможливим застосування такого положення, бо це призведе до того, що строк звернення зі скаргю після вичерпання можливості адміністративного перегляду буде тривалішим, ніж той, що вказаний у ст. 289 КУпАП.

На нашу думку, при поданні адміністративного позову після проходження процедури адміністративного оскарження позивач може вказати на причину пропуску строку звернення до суду. Суд має таку причину пропуску сприйняти як поважну й розглянути справу. Зауважимо також, Вищий адміністративний суд України у довідці від 29 січня 2010 р. вказав, що тільки пропущення встановленого 10-денного строку оскарження постанови в справі про адміністративне правопорушення не може бути підставою для відмови у задоволенні позову без дослідження причин його пропуску [11].

Формою звернення до адміністративного суду є позовна заява, вимоги до якої закріплено у ст. 106 КАС. Щодо заяв у справах з приводу рішень суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності, то вони мають змістовні особливості, обумовлені, насамперед, обґрунтуванням й формулюванням позовних вимог.

Як зазначалося вище, процедура оскарження в суді постанови в справі про адміністративне правопорушення регламентується КАС з особливостями, встановленими КУпАП. Отож, позивач, ураховуючи положення ч. 4 ст. 105 КАС і ч. 1 ст. 293 КУпАП, може просити суд про визнання постанови протиправною та її скасування. Позовні вимоги щодо зміни заходу стягнення чи ухвалення нової постанови, на нашу думку, є неприйнятними. Як справедливо відзначає Н. Б. Писаренко, зміна або прийняття нової постанови передбачають розв'язання питання про винуватість позивача та про вид стягнення, застосовуваного відносно нього, що не узгоджується із призначенням адміністративного судочинства [12, с. 71].

Цікавим видається питання щодо формулювання позовних вимог у разі, якщо особа звертається до суду після оскарження постанови в адміністративному порядку. В. В. Богуцький, В. В. Богуцька та В. В. Мартиновський вважають, що

у такій ситуації позивач має просити суд визнати незаконною не тільки оскаржувану постанову, а і рішення вищого органу (вищої посадової особи), яким йому відмовлено у задоволенні адміністративної скарги [13, с. 102]. Не погоджуючись з цією точкою зору, зауважимо, що рішення вищого органу (вищої посадової особи) є «похідним» від постанови, а тому, як правило, не створює негативних наслідків для скажника. Оцінка законності такого рішення має відбуватися в самостійному провадженні і за загальними правилами адміністративного судочинства.

З огляду на наведене вбачаємо некоректними положення ч. 3 ст. 529 МК, якими встановлено, що постанова центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної митної політики, у справі про порушення митних правил, а також його постанова по скаргі на постанову митниці у такій справі можуть бути оскаржені до місцевого загального суду як адміністративного в порядку, передбаченому КАС. Це означає, що після адміністративного оскарження скажнику слід звертатися з адміністративним позовом, у якому просити визнати незаконним рішення по скаргі, ухвалене центральним органом виконавчої влади. Очевидно, що при такому зверненні матиме місце заміна предмету оскарження.

Резюмуючи, відзначимо, що розміщення правил, якими врегульовано відносини з приводу оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, у різних нормативно-правових актах ускладнює їх застосування. За нинішніх умов доцільно такі правила об'єднати у тексті Кодексу адміністративного судочинства України. В Кодексі України про адміністративні правопорушення мають залишитися норми, які стосуються оскарження в адміністративному порядку, й положення, що визначають порядок оскарження судових рішень. Це дозволить, з одного боку, швидко оновити порядок судового оскарження, а з іншого – уникнути колізій між приписами КУпАП і КАС.

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Кишинський А. В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) / Кишинський Андрій Володимирович; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 22 с.

2. Орехов О. І. Перегляд справ про адміністративні правопорушення: теоретико-правові та процесуальні засади здійснення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) / Орехов Олег Іванович; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 2013. – 234 с.

3. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) / Сорочко Євген Олександрович ; Київський міжнародний університет. – К., 2012. – 203 с.

4. Демський Е. Особливості перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення [Текст] / Е. Демський // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2009. – № 1. – С. 53-60.

5. Кишинський А. В. Співвідношення перегляду по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному і судовому порядку [Текст] / А. Кишинський // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 143-146.

6. Весельська Т. Проведення у справах про адміністративні правопорушення: межі оскарження в адміністративному судочинстві [Текст] / Т. Весельська // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2010. – № 1. – С. 15-21.

7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

8. Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 1. – Ст. 4.

9. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України [Текст] : навч. посіб. / Е. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

10. Писаренко Н. Вступ до курсу «Адміністративне судочинство в Україні» [Текст] / Н. Писаренко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 267-272.

11. 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 : довідка Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2010 р. // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2010. – № 1. – С. 115-133.

12. Писаренко Н. Оскарження постанови у справі про порушення митних правил: окремі питання застосування процесуальних норм Митного кодексу України [Текст] / Н. Писаренко // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2013. – № 3. – С. 68-74.

13. Богуцький В. В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення [Текст] : навч. посіб., 2-ге вид., перероб. і доп. / В. Богуцький, В. Богуцька, В. Мартиновський. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2010. – 208 с.