

## **ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ АПЕЛЯЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОЦЕСІ**

*Стаття посвячена особенностям інститута апеляції в адміністративно-деліктному процесі, определению правової дефиниції «апеляція в адміністративно-деліктному процесі», характеристике нормативних основ діяльності юрисдикційних органів вовремя її виробництва, а также очерчиванию круга пропозицій относительно усвершенствования действующого законодавства в этой сфері.*

**Ключевые слова:** *апеляція в адміністративно-деліктному процесі, нормативные основы, законодавство.*

*The article is devoted the features of institute of appeal in a procedure of administrative offence, to determination of legal definition «appeal in a procedure of administrative offence», to description of normative bases of activity of jurisdiction organs in time its productions, and also to the lineation of circle of suggestions in relation to the improvement of current legislation in this sphere.*

**Key words:** *appeal in a procedure of administrative offence, normative bases, legislation.*

Адміністративно-юрисдикційний процес являє собою певну сукупність юрисдикційних процесів та проваджень, для яких є характерним наявність спору; належне процесуальне оформлення; змагальність процедури під час розгляду справи; обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акту; широке коло органів, уповноважених розглядати адміністративні справи. Всі ці ознаки притаманні для адміністративно-деліктного процесу, який є одною із найзмістовніших за своєю структурою складових частин адміністративної юрисдикції. З цього приводу в адміністративно-правовій науці склалася певна єдність думок. Зокрема, адміністративно-деліктний процес відносять до юрисдикційної складової адміністративного процесу такі вітчизняні вчені-адміністративісти, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, В.Г. Перпелюк, М.Ф. Стахурський<sup>1</sup>, російські вчені: В.Д. Сорокін, Д.М. Бахрах, Б.В. Росінський, Ю.М. Старілов, М.М. Тищенко<sup>2</sup>, Ю.А. Дмитрієв, О.А. Евтеєва, С.М. Петров<sup>3</sup> та інші. При цьому варто акцентувати увагу, що засади апеляції в адміністративно-деліктному процесі, як окрема його стадія, не були предметом детального дослідження з боку вчених-юристів.

Враховуючи це, метою статті є аналіз особливостей інституту апеляції в адміністративно-деліктному процесі, як окремої його стадії, вироблення правової дефініції «апеляція в адміністративно-деліктному процесі», характеристика нормативних засад діяльності юрисдикційних органів під час її провадження, а також визначення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Узагальнений аналіз думок вчених-адміністративістів з відповідної проблематики дає підстави стверджувати, що в цілому вони збігаються у тому, що адміністративно-деліктний процес визначає порядок притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення (проступку). Вказаному процесу, як і в цілому адміністративно-юрисдикційному процесу, характерна певна стадійність. Стадія як певна складова адміністративно-деліктного процесу представляє собою порівняно самостійну його частину, яка, поряд із загальними завданнями процесу, має притаманні тільки їй цілі і особливості. Стадії відрізняються одна від одної колом учасників процесу, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю. При цьому стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше<sup>4</sup>.

У питанні щодо виділення стадій адміністративно-деліктного процесу, їх кількості та змісту в адміністративно-правовій науці існує значна кількість думок та пропозицій. Детально не зупиняючись на існуючих з цього приводу поглядах, зазначимо, що доцільним та найбільш виправданим, з точки зору логічності, вбачається виділення чотирьох стадій адміністративно-деліктного процесу, а саме: 1) порушення справи про адміністративний делікт і адміністративне розслідування; 2) розгляд справи про адміністративний делікт та винесення по ній постанови; 3) перегляд справи (апеляція) у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови у справі; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

На жаль, як вже зазначалося, безпосередньо апеляція у поле зору вчених-адміністративістів не потрапляла, в основному, вона досліджувалася разом з іншими стадіями, при цьому їй, на відміну від інших стадій, увага приділялася у меншому обсязі. Тож зупинимось більш детально саме на стадії оскарження рішення у справі про адміністративний делікт (апеляції).

Ст. 287 КпАП України закріплює, що постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, та потерпілим, крім того, відповідно до ст. 290 КпАП України постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано і прокурором. Адміністративно-деліктне законодавство встановлює строки для такого оскарження і опротестування. Так, скаргу або протест на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. В контексті зазначеного нормативного положення варто зауважити, що з його буквального змісту випливає те, що заяву про поновлення строку на апеляцію може бути подано лише особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, а потерпілий такої процесуальної можливості не має, що можна розглядати як певне обмеження прав потерпілого. Крім того, потребує уточнення і момент початку обчислення

строку на апеляційне оскарження (в даному випадку доречно зазначити, що аналогічні зміни до ст. 186 Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС України) щодо обчислення строку на апеляційне оскарження наберуть чинності з 1 січня 2010 року). Пропонується з метою забезпечення реалізації права особи на оскарження передбачити у КпАП України норму, відповідно до якої, у тому випадку коли постановою про накладення адміністративного стягнення виносилась за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи потерпілого, їхніх законних представників, захисників, строк подання скарги або протесту обчислюється з моменту одержання ними копії постанови. Отже, запропонована редакція вказаної статті може бути сформульована наступним чином: «Скаргу або протест на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови або з моменту одержання копії постанови особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи потерпілим, якщо постановою виносилась за їх відсутності. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову або потерпілим може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу».

В межах адміністративно-деліктного процесу, виходячи із його видів, можна виділити два різновиди порядку апеляційного оскарження – адміністративний та судовий. При цьому адміністративний порядок оскарження не є обов'язковим і особа, яка вважає, що вказаною постановою порушуються її права і така постановою є незаконною, може її оскаржувати безпосередньо через суд. Це випливає з положень ст. 288 КпАП України, яка закріплює порядок оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення. Так, постанову по 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 України, з особливостями, встановленими цим Кодексом; 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 України, з особливостями, встановленими цим Кодексом; 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 України, з особливостями, встановленими цим Кодексом<sup>5</sup>.

Якщо вести мову виключно про адміністративний порядок подання апеляції, то варто зазначити, що скарга (апеляція) на постанову про накладення адміністративного стягнення подається до вищестоящого органу. Відповідно до ч. 3 ст. 288 КпАП України, скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. При цьому скарга, що надійшла, протягом трьох діб має бути надіслана разом із справою відповідному юрисдикційному органу (посадовій особі), правомочному відповідно до норм ст. 288 її розглядати. Постанову уповноваженого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення може бути скасовано або змінено за протестом прокурора керівником відповідного органу, а також незалежно від наявності протесту прокурора – керівником вищестоящого органу. Подана скарга чи протест на постанову по справі про адміністративний делікт розглядаються правомочними органами (по-

садовими особами) в десятиденний строк з дня їх надходження, якщо інше не встановлено законами України. Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення

Орган (посадова особа) при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення; 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; 3) скасовує постанову і закриває справу; 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. У тому випадку, коли вищестоящим органом буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд відповідного компетентного органу (посадової особи)<sup>6</sup>.

Важливо також зауважити, що, на відміну від судового порядку апеляції, рішення по скарзі на постанову по справі про адміністративний делікт може бути опротестовано прокурором. Протест на рішення по скарзі вноситься у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який прийняв рішення по скарзі.

Існує і судовий порядок оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення. Аналіз чинного адміністративно-деліктного законодавства дозволяє класифікувати судовий порядок апеляції у вказаному юрисдикційному процесі, у свою чергу, на два підвиди. Критерієм розмежування в даному випадку буде слугувати підвідомчість справ про адміністративні делікти. Наприклад, якщо постанову про накладення адміністративного стягнення було винесено органом (посадовою особою) публічної адміністрації (в новій редакції КпАП України такі органи називаються «адміністративними») порядок її оскарження буде визначатись, в першу чергу, нормами КАС України, щоправда, із урахуванням відповідних положень КпАП України. А якщо особа, винна у вчиненні адміністративного делікту, притягається до адміністративної відповідальності у судовому порядку, то, відповідно, порядок апеляційного оскарження буде регулюватись виключно нормами адміністративно-деліктного процесу, а саме ст. 294 КпАП України.

Оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень в порядку КАС України є досить специфічним провадженням, яке, як вже зазначалось, здійснюється за правилами одразу двох юрисдикційних процесів – деліктного та судочинського. На перший погляд, можна стверджувати, що суспільні відносини, які виникають під час подання та розгляду апеляції на рішення органів публічної адміністрації, пов'язані із притягненням особи до адміністративної відповідальності, повністю охоплюються предметом законодавчого регулювання адміністративно-деліктними нормами, оскільки підставами виникнення вказаних відносин є адміністративний делікт, постанова про накладення адміністративного стягнення і скарга особи, яка вважає її незаконною. Слід зазначити, що до вересня 2008 року, тобто до моменту внесення відповідних змін до КпАП України, дійсно, порядок судового оскарження у цій частині адміністративної юрисдикції повністю унормовувався положеннями адміністративно-деліктного законодавства.

ва. Проте прийняття КАС України внесло свої корективи і в процес оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення, винесені органами державної влади (їх посадовими особами). За всіма ознаками винесення постанови юрисдикційним органом про накладення адміністративного стягнення та незгода з цим особою, відносно якої її винесено, підпадає під поняття «публічно-правовий спір», що є предметом розгляду і вирішення адміністративними судами за правилами адміністративного судочинства. Це і стало підставою для модифікації відповідних положень ст. 288 КпАП України. Враховуючи ці обставини, вбачається, що судовий порядок оскарження постанов органів публічної адміністрації про накладення адміністративних стягнень є все ж таки провадженням в межах адміністративного судочинства, яке, щоправда, має свої особливості, передбачені КпАП України, що, у свою чергу, дає підстави говорити про певне, так би мовити, «зрощення» норм двох юрисдикційних процесів, спрямоване на врегулювання процедури оскарження постанови відповідного юрисдикційного органу.

У контексті цього слід зазначити, що ст. 288 КпАП України не уточнює, які саме особливості мають на увазі. Можна припустити, що в даному випадку йде мова про строк оскарження, звільнення особи, яка оскаржила постанову про накладення адміністративного стягнення, від державного мита, строки розгляду справи тощо. Вбачається, що відсутність такого законодавчого уточнення створює певні труднощі на практиці, що виникають під час оскарження особою постанови в судовому порядку. Наприклад, останнім часом, як свідчить правозастосовча практика, суди неоднозначні в тому, яким саме чином необхідно називати процесуальний документ, з яким особа звертається в порядку адміністративного судочинства про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення – «адміністративний позов» чи «скарга»? Так, одні суди повертають процесуально оформлене звернення до адміністративного суду під назвою «адміністративний позов» позивачу, зазначаючи, що слід звертатися із скаргою, інші – навпаки, відмовляють при поданні скарги, наголошуючи на необхідності звернення саме із адміністративним позовом.

З одного боку, згадана ст. 288 КпАП України, яка передбачає певні особливості розгляду таких адміністративних справ, може слугувати певним підґрунтям для того, що особа, яка має намір оскаржити факт застосування до неї заходів адміністративної відповідальності, повинна звертатися до суду саме зі скаргою, оскільки це впливає не тільки із норм зазначеної статті, але і загалом із змісту глави 24 КпАП України «Оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення». Проте, з іншого боку, жодних винятків чи уточнень із вказаного питання не містить КАС України, зокрема ст. 104, яка чітко закріплює, що «До адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин», ст. ст. 105, 106, які встановлюють вимоги до форми і змісту позовної заяви тощо. Крім того, положення КпАП України не містять жодних норм, які встановлюють, аналогічно до КАС України, певні вимоги щодо форми скарги на постанову про накладення адміністративного стягнення. У зв'язку із цим, все ж таки більш виправданим слід вважати оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення із процесуальним оформленням звернення до адміністративного суду у формі адміністративного позову.

Детальніше слід приділити увагу судовому порядку оскарження постанови суду про накладення адміністративного стягнення, оскільки вказана процедура є

новою для адміністративно-деліктного процесу (вона була запроваджена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року<sup>7</sup>). Як справедливо зауважує О. Колотило, «внесені змінами до ст. 294 КпАП України Українська держава продемонструвала свою готовність ... наблизити своє законодавство до європейських стандартів та забезпечити громадянам права і свободи, передбачені Конституцією України»<sup>8</sup>.

За загальним правилом, постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора. Винятком у даному випадку слугують постанови про застосування адміністративного арешту. Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або на неї може бути внесено протест прокурора протягом десяти днів з дня винесення постанови. Апеляційна скарга, протест прокурора, подані після закінчення цього строку, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено.

Порядок подання апеляційної скарги, протесту прокурора встановлений ч. 3 ст. 294 КпАП України, відповідно до якої, скарга чи протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом із справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею судової палати апеляційного суду в кримінальних справах протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду. Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, прокурора, який приніс протест, інших осіб, які беруть участь у справі про адміністративний делікт, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання. Неявка в судове засідання особи, яка подала скаргу, прокурора, який вніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або суд не має інформації про належне повідомлення цих осіб.

За наслідками розгляду апеляційної скарги, протесту прокурора суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову. У разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті КпАП України, воно не може бути посилено. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав. Загальним як для адміністративного, так і судового порядку апеляції є порядок надіслання копії рішення по скарзі або протесту на постанову та наслідки скасування постанови із закриттям справи про адміністративний делікт, що виглядає досить логічно та виправдано. Зокрема, копія рішення по скарзі або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту повідомляється прокуророві.

Вбачається, що вказаний крок законодавця щодо запровадження апеляційного порядку оскарження постанов суду про накладення адміністративного стягнення, безумовно, слід визнати позитивним та таким, що заслуговує на підтримку. Проте вбачається, що вказана процедура потребує подальшого удосконалення, зокрема:

- щодо розширення кола осіб, які мають право на апеляційне оскарження, за рахунок осіб, які не брали участі у розгляді та вирішенні справи про адміністративний делікт, однак судом вирішено питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, а також особи, яка склала протокол про адміністративний делікт;

- стосовно процесуальної можливості прокурора вносити протест на рішення суду першої інстанції щодо накладення адміністративного стягнення;

- в частині процесуальних можливостей зацікавлених осіб щодо касаційного оскарження постанови суду та рішення за результатами розгляду апеляційної скарги, гарантованого Конституцією України;

- потребує свого уточнення норма про строки апеляційного оскарження та момент їх обчислення, про що вже зазначалось у контексті змін до ст. 289 КпАП України;

- логічним виглядає передбачити окрему статтю, яка встановлює вимоги до апеляційної скарги; підстави для скасування чи зміни постанови;

- вимагають свого уточнення положення щодо повноважень апеляційного суду за наслідками розгляду справи тощо.

Підбиваючи підсумок дослідження судового порядку апеляції в адміністративно-деліктному процесі, зазначимо, що його модернізація головним чином була пов'язана не тільки із необхідністю реформування інституту притягнення до адміністративної відповідальності за делікти, пов'язані із порушенням Правил безпеки дорожнього руху, але й із забезпеченням захисту прав та законних інтересів особи, з прийняттям КАС України та необхідністю приведення діючого законодавства, в тому числі адміністративно-деліктної його складової, у відповідність до положень Конституції України, зокрема п. 8 статті 129, відповідно до якого одним із основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду.

Таким чином, апеляція в адміністративно-деліктному процесі – це врегульоване нормами адміністративно-деліктного (у переважній більшості) та адміністративно-судочинського законодавства провадження з перегляду постанови відповідного юрисдикційного органу чи суду про накладення адміністративного стягнення, яке здійснюється в адміністративному або судовому порядку, підставами порушення якого є подання скарги особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або внесення протесту прокурором, за наслідками якого апеляційним судом чи відповідним юрисдикційним вищестоящим органом приймається відповідне процесуально оформлене рішення.

1. *Ківалов С.В.* Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. – 3-є вид., перероб. і доп. – Одеса, 2006. – С. 263; *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х т.: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К., 2007. – С. 515.* 2. *Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. – С. 582.* 3. *Коломоєць Т.О., Сквирський І.О.* Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: Монографія. – К., 2008. – С. 91; *Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М.* Административное право: Учебник. – М., 2005. – С. 348. 4. *Адміністративне право Ук-*

раїни: Навч. посіб. / За заг. ред. *Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської*. – К., 2007. – С. 208–209.

**5.** *Кодекс* про адміністративні правопорушення України (у редакції від 07 квітня 2009 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.

**6.** Там само.

**7.** *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху*: Закон України від 24 вересня 2008 року // Відомості Верховної Ради України – 2009. – № 10-11. – Ст.137.

**8.** *Колотило О.* Апеляційне оскарження постанови судді у справах про адміністративне правопорушення вдосконалення // Право України. – 2009. – № 8. – С. 119.