

УДК 342.9

<https://doi.org/10.34142/23121661.2019.30.11>

[orcid.org/0000-0002-0033-5009](https://orcid.org/0000-0002-0033-5009)

© Компанієць І.М., 2019

[orcid.org/0000-0002-0328-7241](https://orcid.org/0000-0002-0328-7241)

© Нечитайленко А.О., 2019

**І.М. Компанієць, А. О. Нечитайленко**

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА  
ПРО РОЗГЛЯД СКАРГ НА ПОСТАНОВИ У  
СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ  
ПРАВОПОРУШЕННЯ**

**I. Kompaniets, A. Nechytaienko**

**SOME PROBLEMS OF LEGISLATION  
ABOUT CONSIDERATION  
OF COMPLAINTS IN ADMINISTRATIVE  
DEFENSE MATTERS**

**Анотація.** У статті на основі аналізу норм чинного законодавства про звернення громадян та оскарження незаконних дій чи бездіяльності органів адміністративної юрисдикції, а також наукових праць та матеріалів практики піднімаються проблеми правового регулювання відносин, що виникають з приводу оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, та вносяться пропозиції з їх вирішення шляхом внесення змін у законодавство.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний суд, звернення громадян, постанова у справі про адміністративне правопорушення, скарга, суд.

**Аннотация.** В статье на основе анализа норм действующего законодательства об обращениях граждан и обжаловании незаконных действий или бездеятельности органов административной юрисдикции, а также научных трудов и материалов практики поднимаются проблемы правового регулирования отношений, которые возникают в связи с обжалованием постановлений по делам об административных правонарушениях, и вносятся предложения по их разрешению путем внесения изменений в действующее законодательство.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный суд, обращения граждан, постановление по делу об административном правонарушении, жалоба, суд.

**Abstract.** In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation on citizens' appeals and appeals against unlawful actions or inaction of the administrative jurisdiction, as well as scientific works and materials of practice, the problems of legal regulation of relations arising in connection with appeals of rulings in cases of administrative violations are raised and proposals are made on their solution by amending the legislation.

**Keywords:** administrative proceedings, administrative court, citizens' appeals, a ruling in an administrative offense case, a complaint, a court,

На сучасному етапі демократизації Українського суспільства дієвим засобом забезпечення законності та дисципліни у всіх сферах та галузях державного управління, поряд з наглядом і контролем, є розгляд звернень громадян, оскільки саме громадяни безпосередньо і щоденно спостерігають за процесами, що відбуваються у суспільстві, здатні виявити незаконні дії або бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, а також інших суб'єктів владних повноважень, та відреагувати на це, реалізуючи своє конституційне право на звернення. Адже, відповідно до ст. 40 Конституції України [1], всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовані відповіді у встановлений законом термін. Стаття ж 55 Основного Закону України гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Сьогодні «правовий стандарт» взаємовідносин органів влади і людини повинен виходити із сприйняття особи таким суб'єктом, перед яким влада відповідальна за свою діяльність, а у змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а і її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе всю відповідальність [2].

У розвиток та деталізацію конституційного права громадян на звернення Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про звернення громадян» [3], що зумовило підвищення уваги науковців – адміністративістів до аналізу його норм, узагальнення практики їх застосування, виявлення та вирішення проблем, пов'язаних з їх реалізацією. Ці проблеми піднімалися, зокрема, В.Б. Авер'яновим [4], Н. М. Тищенко [5], О. Б. Черв'яковою [6] та іншими науковцями. Але поза їх увагою залишились деякі проблемні питання адміністративно-правового регулювання відносин, що виникають із реалізації права громадян на звернення, до яких стаття 3 вказаного Закону відносить викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Скарга ж визначена в Законі як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Утім, наведений Закон не є єдиним в урегулюванні відносин щодо реалізації права громадян на оскарження неправомірних дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Порядок захисту громадянами свого порушеного права шляхом подання скарг регламентується й іншими законами, зокрема, Кодексом адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ) [7],

Кодексом України про адміністративні правопорушення (надалі КУпАП) [8], Митним кодексом України (надалі – МКУ) [9]. А тому, як свідчить практика, виникають проблеми із визначенням підвідомчості цих звернень.

Оскільки порядок оскарження встановлений декількома актами законодавства, то громадянам і посадовим особам підприємств та організацій і навіть представникам їх юридичних служб непросто з'ясувати, куди скаргу подавати – у вищий орган (вищій посадовій особі) чи у суд, і в який суд – в загальний чи спеціалізований адміністративний, та який правовий документ необхідно скласти – скаргу чи адміністративний позов. Адже стан адміністративного законодавства, зокрема, щодо оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення такий, що норми основних законодавчих актів, які регулюють ці відносини, містять численні посилання одне на одне: КАСУ – на КпАП, а той, у свою чергу, – на КАСУ. Основна причина цього полягає в тому, що визначаючи предметну підсудність адміністративних справ, стаття 20 КАСУ надала функції адміністративних судів місцевим загальним судам, встановивши, зокрема, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (п. 1 ч. 1). Окружним же адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи, вказані у п.п. 2–5 цієї статті, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справах, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

У відповідності ж до п. 3 статті 288 КУпАП постанову у справі про адміністративні правопорушення, винесену іншим, крім адміністративної комісії та виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, органом чи посадовою особою, визначеними у розділі III КУпАП, може бути оскаржено у вищий орган (вищій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КАСУ з особливостями, встановленими КУпАП. І ці особливості стосуються оскарження постанов суду у справах про адміністративні правопорушення. Так, згідно зі статтею 287 КУпАП, постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених частиною 5 статті 7 цього Кодексу (при реалізації ним повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян при застосуванні заходів

впливу за адміністративні правопорушення), а також особою, щодо якої її винесено, та потерпілим. Постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному цим Кодексом, і його стаття 294 регламентує детальний порядок апеляційного оскарження постанови суду (судді). Зокрема, постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або прокурором (частина 5 статі 7 та частиною 1 статті 287 КУпАП) протягом десяти днів з дня винесення постанови. Апеляційна скарга, подана після закінчення цього строку, повертається апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено. Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду *через місцевий суд*, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу разом із справою у відповідний апеляційний суд.

Звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, згідно зі статтею 160 КАСУ, має здійснюватись шляхом подання позову, в якому позивач викладає свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування. Вимоги до позовної заяви встановлені у частині 5 цієї статті Кодексу. Оскарження ж постанови у справі про адміністративне правопорушення до апеляційного адміністративного суду має бути оформлене у вигляді адміністративної скарги (стаття 296 КАСУ), *яка подається безпосередньо до суду апеляційної інстанції* (стаття 297 цього Кодексу). Згідно ж зі статтею 288 КУпАП, оскарження постанови у справі про адміністративні правопорушення здійснюється шляхом подання скарги. Втім, на практиці загальні місцеві суди, що мають розглядати скарги на постанови у справах про адміністративні правопорушення як адміністративні суди, вимагають оформлювати їх у вигляді адміністративного позову з додержанням усіх вимог до цього правового документа, встановлених КАСУ для позову.

Тобто, наявні колізії у чинному законодавстві щодо: найменування правового документа, в якому оскаржується постанова у справі про адміністративне правопорушення (скарга, позов, адміністративний позов); порядку його подання (через суд першої інстанції, безпосередньо в апеляційний суд). А тому законодавцеві необхідно проаналізувати та переглянути наведені норми та привести чинне законодавство у відповідність до сучасних вимог щодо змісту правових приписів та ефективності їх дії.

Як уявляється, ефективність правового регулювання відносин з оскарження в суд постанов у справах про адміністративні правопорушення підвищиться і реалізація норм чинного законодавства не викликатиме труднощів, якщо в законодавство будуть внесені й інші зміни. Зокрема, із законодавства про адміністративні правопорушення необхідно вилучити норми, які

передбачають порядок оскарження цих постанов у відповідності до чинної на сьогодні редакції КпАП, передавши функції з розгляду таких скарг (адміністративних позовів) лише адміністративним судам, які є спеціалізованими з розгляду справ щодо оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а отже, безпосередньо виконують завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Відтак, необхідно скасувати норми глави 24 розділу IV Кодексу України про адміністративні правопорушення, які суперечать КАСУ. У свою чергу, в КАСУ до предметної підсудності адміністративних судів слід додати розгляд скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення і визначити особливості провадження щодо оскарження цих постанов. При цьому настала необхідність скасувати наявний нині порядок, згідно з яким вказані скарги можуть подаватися або у вищий орган (посадовій особі), або в суд. Як видається, оскарження таких постанов лише в суд буде реальною гарантією захисту прав і законних інтересів громадян та посадових осіб від порушень. Адже практика свідчить, що вищі органи (посадові особи), керуючись корпоративними інтересами, далеко не завжди задовольняють скарги, і громадянам все одно доводиться звертатися до суду, який може винести дійсно законне рішення щодо скарги.

## Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141; 2005. №2. Ст. 44;
2. Шемшученко Ю., Авер'янов В. Людина і реформування адміністративного права. *Урядовий кур'єр*. 2000. 23 березня. (№ 53) С. 5;
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. №393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №47. Ст. 257;
4. Авер'янов В. Адміністративне право України : доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. №8. С. 11;
5. Тищенко Н. М. Гражданин в административном процессе. Харьков, 2008. 192 с.;
6. Черв'якова О. Б. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян в органах місцевого самоврядування. *Право України*. 1999. № 12. С. 50–53;
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446;
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 7 грудня 1984 р. №8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122;
9. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. №№4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №44–45, №46, 47, №48. Ст. 552.