

**Едуард ДЕМСЬКИЙ,**  
професор кафедри адміністративного,  
фінансового та господарського права  
Академії праці і соціальних відносин,  
кандидат юридичних наук, професор



**Василь ШАМРАЙ,**  
професор кафедри адміністративного,  
фінансового та господарського права  
Академії праці і соціальних відносин,  
доктор наук з державного управління, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України

## **ЩОДО УМОВ ПЕРЕГЛЯДУ ПОСТАНОВИ ПО СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВOPУШЕННЯ**

### **У разі встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань**

Довгий час процедура перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань не діставала законодавчого регламентування. В юридичній літературі питання перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення з підстав порушення Україною міжнародних зобов'язань також майже не досліджувалось та серед науковців не обговорювалося.

**М**етою підготовки цієї статті стало з'ясування теоретичних та практичних аспектів перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у зв'язку з прийняттям рішення міжнародними юрисдикційними інституціями про порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення – це форма перевірки законності та обґрунтованості прийнятого рішення, вправлення помилок і усунення недоліків у роботі органів адміністративної юстиції, в тому числі й суду. Перегляд постанови є факультативною, необов'язковою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення і відбувається у тих випадках, коли особа, що притягається до адміністративної відповідальності (ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), потерпілий (ст. 269 КпАП) чи їх законні представники (ст. 270 КпАП), захисник за дорученням особи, яка його запросила (ст. 271 КпАП), не згодні з винесеною постановою по справі про адміністративне правопорушення, та здійснюється в порядку оскарження.

Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення юрисдикційними інституціями (установами) України може здійснюватися у 2 формах: управлінській (позасудовій) та судовій (позовній).

**Управлінська** (позасудова) форма перегляду (оскарження) постанови по справі про адміністративне правопорушення здійснюється шляхом подання скарги на постанову (рішення) органу (посадової особи) по справі про адміністративне правопорушення до вищестоящого (в порядку підлеглості) органу або вищестоящій посадовій особі. Закон не встановлює обов'язкових форми та змісту скарги, проте деякі її реквізити зазначаються у пункті 3 постанови Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6 «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» (хоча цей пункт стосувався судів до започаткування адміністративного судочинства):

- найменування органу (посада особи), до якого (якій) подається скарга;
- відомості про заявника (особу, до якої застосовано стягнення, потерпілого, їх законних представників або захисника);
- найменування органу (посадової особи), дії якого (якої) оскаржуються;
- дата винесення постанови;
- викладення обставин, якими заявник обґрунтовує свої заперечення та докази, що підтверджують їх;
- перелік документів та інших матеріалів, що додаються на обґрунтування скарги;
- дата подання скарги, підпис заявника тощо.

Якщо скарга не відповідає необхідним вимогам, що до неї ставляться, застосовуються загальні правила процесуального провадження, встановлені ст. 108 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України, згідно з якою скарга може бути залишена без руху або повернена заявникові.

Управлінська форма перегляду (оскарження) постанови по справі про адміністративне правопорушення простіша, доступніша для заявника, оперативніша, не менш якісна і поки що безкоштовна.

Разом з тим така форма перегляду (оскарження) постанови по справі про адміністративне правопорушення не виключає можливості звернення заявника безпосередньо до суду (ст. 288 КпАП).

**Судова** форма оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення відбувається виключно в порядку *позовного* або *апеляційного*

провадження за правилами, визначеними КАС, з особливостями, встановленими КпАП. Зміст, форма та вимоги до позовної заяви або апеляційної скарги чітко визначені законодавцем (ст.ст. 105, 106, 187 КАС), як і підстави звернення до суду з позовною заявою чи апеляційною скаргою.

*Позовне* провадження має місце у разі звернення заявника безпосередньо до районного, районного у місті, міського, міськрайонного суду (ст. 288 КпАП) зі скаргою на постанову органу влади (його посадової особи) по справі про адміністративне правопорушення у порядку, визначеному КАС, з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 171-2 КАС). Частиною 2 ст. 171-2 КАС (в редакції Закону України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів»)<sup>1</sup> встановлено, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Враховуючи, що адміністративні правопорушення за юридичними наслідками не належать до суспільно небезпечних, а справи щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності за своїм змістом, як правило, є незначними, законодавець справедливо не вважає за потребу оскаржувані постанови органу владних повноважень про накладення адміністративних стягнень розглядати в апеляційній та касаційній інстанціях. Щодо цього Е. Демський ще на початку 2009 р. у своїх публікаціях ставив питання, чи потрібно оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення доводити до Верховного Суду України<sup>2</sup>.

*Апеляційне* провадження має місце у разі оскарження особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або прокурором постанови по справі про адміністративні правопорушення, підвідомчої районному, районному у місті, міському, міськрайонному суду (судді) (ст. 221 КпАП), до відповідного апеляційного суду (ст. 294 КпАП), постановою якого набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною і оскарженню не підлягає (ч. 9 ст. 294 КпАП).

Таким чином, законодавець встановив, і безпідставно, скорочену процедуру оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення:

а) у разі розгляду справи про адміністративне правопорушення і винесення по ній постанови органом владних повноважень (його посадовою особою) оскарження здійснюється або у вищестоящому (інстанційному) порядку (вищестоящій особі), або безпосередньо до суду. Рішення по скаргі вищестоящого органу (вищестоящої особи) не є остаточним і може бути оскаржене до районного, районного у місті, міського, міськрайонного суду, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає;

---

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.

<sup>2</sup> Демський Е. Особливості перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 1. – С. 56.

б) у разі розгляду справи про адміністративне правопорушення, підвідомчої районному, районному у місті, міському, міськрайонному суду, і винесення по ній постанови оскарження здійснюється до відповідного апеляційного (як правило, до апеляційних спеціалізованих судів з розгляду цивільних і кримінальних справ) суду, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає.

Здавалося б, питання оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення вичерпане і національним законодавством вирішене остаточно. Це тим більш важливо, що справи про адміністративні правопорушення є найпоширенішим видом проваджень: їх кількість становить понад 10 млн. Значна їх частка припадає на розгляд у суді як у порядку вирішення справи, так й в порядку оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення.

У цілому в судових інстанціях, за даними фахівців, зокрема професора В. Маляренка, щорічно на 45 млн населення України судами розглядається 8,5 млн судових справ<sup>1</sup>, з яких значна кількість припадає на розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Тим не менш, гарантоване ч. 4 ст. 55 Конституції України право кожному після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ не може бути обмежене навіть в умовах військового чи надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України).

Вочевидь, не виключено звернення особи до міжнародних судових установ за захистом своїх прав щодо справедливого розгляду і вирішення справи про адміністративне правопорушення. Правовою основою такого звернення є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка ратифікована Україною і стала частиною національного законодавства<sup>2</sup>. Відповідно до ст. 19 Конвенції для захисту прав і свобод людини щодо спорів громадян з державою створено Європейський суд з прав людини, який у зв'язку з ратифікацією Конвенції визнається міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною. Знаковою подією у справі гарантування честі і гідності людини, її безпеки як вищої соціальної цінності стало прийняття Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»<sup>3</sup>.

Згідно з пунктом 1 ст. 35 Конвенції Європейський суд приймає заяви до розгляду лише після того, як були використані усі внутрішні засоби юридичного захисту. Це означає, що спочатку слід звернутись до національних судів, яким підсудна справа, в тому числі до відповідної вищої судової установи, і лише протягом 6 місяців з дати винесення остаточного рішення.

<sup>1</sup> Судоустрій: позитив, недоліки, напрями модернізації: «Круглий стіл» // Голос України. – 2012. – № 177. – С. 6.

<sup>2</sup> Закон України від 17 липня 1997 р. «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 260.

<sup>3</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

Управлінські (позасудові) форми розгляду і вирішення справи про адміністративне правопорушення та перегляд постанови по справі, тобто позасудові засоби юридичного захисту, не обов'язкові та не вважаються такими, що їх необхідно використати перед зверненням до Європейського суду.

Щодо вищої судової установи в Україні з питань перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення, логічно було б вважати нею Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Але враховуючи, що національними процесуальними правилами, як вже зазначалося раніше, передбачено перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення за звичайною процедурою судового оскарження лише у порядку позовного і апеляційного провадження, немає потреби вдаватися до спроб перегляду у вищих судових інстанціях.

Це твердження ґрунтується на тому, що, по-перше, заява особи до Європейського суду може стосуватися лише рішення національного суду, яке потягло порушення Україною міжнародних зобов'язань щодо прав і свобод людини при вирішенні справи про адміністративне правопорушення; по-друге, національними процесуальними правилами встановлено, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає (ч. 2 ст. 171-2 КАС) та постанова апеляційного суду за результатами перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною і оскарженню не підлягає (ч. 9 ст. 294 КпАП).

Отже, у разі перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у порядку позовного або апеляційного провадження виходить, що усі засоби захисту, визначені національними процесуальними правилами, вичерпані, й особі залишається лише право на звернення із заявою про захист своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини.

Конституційна гарантія щодо звернення громадян за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ, юрисдикція яких визнана Україною, не залишилася поза увагою законодавця і набула певного механізму реалізації.

Законом України від 24 травня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень»<sup>1</sup>, який набрав чинності 17 червня 2012 р., КпАП доповнено главою 24-1 «Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом» (ст.ст. 297-1–297-10 КпАП).

Із назви глави випливає, що до міжнародної судової установи можна звернутися у разі порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. Жодні управлінські (позасудові) форми розгляду і вирішен-

---

<sup>1</sup> Голос України. – 2012. – № 110. – 16 травня.

ня справи про адміністративне правопорушення та перегляд постанови по справі до уваги не беруться. Тобто у разі порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справ про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам владних повноважень, їх посадовим особам (ст.ст. 218–219, 222–244-20 КпАП), оскарження постанови по справі у міжнародних судових установах, юрисдикція яких визнана Україною, є неможливим. У цьому випадку необхідно звертатися до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду в порядку, визначеному КАС, з позовною заявою щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Тільки судова форма (порядок) розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення дає підстави для звернення до міжнародних судових установ, юрисдикція яких визнана Україною.

Зі змісту закону (ст. 297-1 КпАП) можна зробити висновок, що перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення вищою судовою інстанцією України можливий лише за умови:

а) якщо справа про адміністративне правопорушення розглядалася і вирішувалася судом (в судовій формі);

б) якщо при вирішенні справи про адміністративне правопорушення були допущені порушення міжнародних зобов'язань, зокрема зобов'язань України, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.;

в) якщо порушення міжнародних зобов'язань Україною встановлене міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною.

Заява про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення подається до Верховного Суду України через Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Строк подання заяви та вимоги до неї визначені ст.ст. 297-2–297-4 КпАП. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ перевіряє відповідність заяви вимогам і за відсутності підстав для повернення заяви (ст. 297-5 КпАП) вирішує питання про допуск справи до провадження і разом із заявою про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення та доданими до неї документами надсилає її до Верховного Суду України (ст. 297-6 КпАП).

Суддя-доповідач Верховного Суду України протягом 3 днів з дня надходження постанови про допуск справи до провадження разом із заявою про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення ухвалює постанову про відкриття провадження і протягом 15 днів з дня відкриття провадження здійснює підготовку справи до розгляду Верховним Судом України (ст. 297-7 КпАП).

У Верховному Суді України справа про передачу постанови по справі про адміністративне правопорушення розглядається на спільному засіданні всіх судових палат за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від складу Верховного Суду України, визначеного законом (ст. 297-8 КпАП). Законом визначено і повноваження Верховного Суду України за наслідками розгляду справи (ст. 297-9 КпАП).



Отже, законодавець надає важливого значення питанням перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі невиконання Україною міжнародних зобов'язань.

Разом з тим слід зазначити, що для звернення особи до Європейського суду з прав людини щодо встановлення порушення Україною міжнародних зобов'язань при розгляді і вирішенні справи про адміністративне правопорушення судом немає потреби попередньо звертатися до вищих судових інстанцій України або органів державної влади. В цьому аспекті на суди покладається значна моральна відповідальність за правильне, розумне, законне застосування норм матеріального і процесуального права при притягненні особи до адміністративної відповідальності.

**ДЕМСЬКИЙ Е., ШАМРАЙ В. Щодо умов перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань.**

В статті розглядаються питання щодо законності й доцільності перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань та дається аналіз механізму звернення до міжнародної судової установи.

*Ключові слова:* правопорушення, перегляд постанови, законність, доцільність, звернення, міжнародні зобов'язання.

**ДЕМСКИЙ Э., ШАМРАЙ В. Относительно условий пересмотра постановления по делу об административном правонарушении в случае установления международным судебным учреждением нарушения Украиной международных обязательств.**

В статье рассматриваются вопросы относительно законности и целесообразности пересмотра постановления по делу об административном правонарушении в случае признания международным судом нарушения Украиной международных обязательств, а также приводится анализ механизма обращения в международные судебные органы.

*Ключевые слова:* правонарушение, пересмотр постановления, законность, целесообразность, международные обязательства.

**DEMSKYI E., SHAMRAI V. About the terms of revision of resolution in business about administrative offence is in case of establishment international judicial establishment violation of international obligations Ukraine.**

In the article questions are examined in relation to legality and expediency of revision of resolution in business about an administrative crime in case of establishment of violation of international obligations Ukraine international judicial establishment and analysis of mechanism of address to international judicial establishment.

*Key words:* offence, revision of resolution, legality, expediency, appeal, international obligations.