

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін
до статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення
щодо уточнення питань апеляційного оскарження постанови судді у справі
про адміністративне правопорушення»
*(реєстр. № 14080 від 29.09.2025)**

***Анотація.** Інформаційна довідка присвячена актуальній проблемі забезпечення ефективного судового захисту та реалізації права на апеляційне оскарження у справах про адміністративні правопорушення. Актуальність зумовлена необхідністю подальшої уніфікації процесуального законодавства, розпочатої в межах масштабної правової реформи в 2017 році, метою якої була гармонізація правил цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Утім, проведений аналіз виявив істотні розбіжності між процедурою апеляційного оскарження, закріпленою в процесуальних кодексах, та главою 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Проведено порівняльно-правовий аналіз механізмів оскарження, зокрема, щодо обчислення строку при проголошенні скороченого рішення та застосування інституту «залишення апеляційної скарги без руху». Запропоновано запровадити процедуру залишення апеляційної скарги без руху для усунення недоліків протягом встановленого строку, що забезпечить єдність правозастосовчої практики.*

***Ключові слова:** уніфікація процесуального законодавства, аналогія закону, оскарження, строк, апеляційне провадження, апеляційна скарга.*

Вступ

Реалізація права на справедливий суд і ефективний судовий захист прав, свобод та інтересів особи є головним обов'язком держави та ключовим принципом верховенства права в Україні. На недосконалість судового захисту, зокрема через недостатню правову визначеність, неодноразово вказував Європейський суд з прав людини.

Для подолання цих проблем та підвищення ефективності правосуддя була ініційована масштабна правова реформа процесуального законодавства. Метою цієї реформи, закріпленої у Стратегії реформування судоустрою, було нормативне врегулювання процесуальних механізмів, які мають забезпечити ефективний, справедливий, неупереджений та своєчасний захист прав і свобод людини.

У рамках цієї реформи Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (№ 2147-VIII від 3 жовтня 2017 року). Одним із ключових завдань цього Закону була гармонізація правил цивільного, господарського та адміністративного судочинства зі збереженням специфіки кожного. Гармонізація та уніфікація термінології і загальних положень були спрямовані на забезпечення єдності правозастосовчої практики.

Прийняття нового процесуального законодавства сприяло подоланню процесуальних проблем, включаючи недосконалість, а подекуди – відсутність ефективних процесуальних інструментів для захисту прав. Зокрема, оновлені

кодекси запровадили чіткий порядок та строки вчинення процесуальних дій, а також процесуальні фільтри для оскарження.

Зміни, внесені цим Законом, стосувалися не лише трьох основних процесуальних кодексів (Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України), а й Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та понад двадцяти інших законів. Проте, незважаючи на загальну мету уніфікації, як показав проведений порівняльний аналіз, процесуальні норми глави 24 КУпАП (статті 287–297), які регулюють оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, істотно відрізняються від процедур, запроваджених в інших кодексах.

Таким чином, із метою подальшої уніфікації процесуальних норм та забезпечення ефективного захисту прав особи, обґрунтованим є застосування аналогії з існуючими нормами інших процесуальних кодексів, зокрема, Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Це, на нашу думку, дозволить сформулювати нові норми для КУпАП щодо строків оскарження постанови судді, якщо було проголошено скорочене рішення, та щодо процедури залишення апеляційної скарги без руху з можливістю усунення процесуальних недоліків, що відповідатиме загальному напрямку судової реформи та завданню забезпечення реалізації принципу правової визначеності.

Основна частина

1. Аналіз розділу III «Перегляд судових рішень» Кодексу адміністративного судочинства України.¹

Розділ III КАС України регулює перегляд судових рішень, починаючи з глави 1, присвяченої Апеляційному провадженню (статті 292–326).

1.1. Належний суд та право на оскарження (статті 292–294 КАС України).

Суд апеляційної інстанції: судом апеляційної інстанції є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд, що ухвалив рішення. Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції.

Право на апеляційне оскарження: право на подання апеляційної скарги мають учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Оскарження ухвал: ухвали суду першої інстанції оскаржуються окремо від рішення суду лише у випадках, передбачених статтею 294 КАС України. Наприклад, можуть бути оскаржені ухвали щодо забезпечення позову, повернення заяви, відмови у відкритті провадження, залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі, зупинення провадження. Заперечення на ухвали, які не підлягають окремому оскарженню, включаються до апеляційної скарги на рішення суду.

¹ Процедура апеляційного оскарження в Господарському процесуальному і Цивільному процесуальному кодексах врегульована аналогічно.

1.2. Строки та форма скарги (статті 295–297 КАС України).

Строк оскарження: апеляційна скарга на рішення суду подається протягом тридцяти днів, а на ухвалу суду – протягом п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення.

Обчислення строку для скороченого рішення: якщо в судовому засіданні було проголошено скорочене (вступну та резолютивну частини) рішення (ухвалу) суду, або якщо розгляд справи здійснювався в порядку письмового провадження, строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Поновлення строку: строк може бути поновлений, якщо повне рішення або ухвала не були вручені в день проголошення/складення (30/15 днів з дня вручення), а також у разі пропуску з інших поважних причин.

Форма та зміст: апеляційна скарга подається у письмовій формі та повинна містити повні реквізити суду та учасників справи, вимоги, обґрунтування вимог із зазначенням неправильності встановлення обставин та (або) застосування норм права, а також дату отримання копії рішення.

1.3. Рух скарги та відкриття провадження (статті 298–300 КАС України).

Залишення без руху: до апеляційної скарги, оформленої з порушенням вимог статті 296 КАС України, а також поданої особою, яка не зареєструвала електронний кабінет (якщо це обов'язково), застосовуються положення статті 169 КАС України.

Пропуск строку: апеляційна скарга залишається без руху, якщо вона подана після закінчення встановлених строків (стаття 295 КАС України) і особа не порушує питання про поновлення строку або якщо підстави, вказані нею, визнані неповажними.

Відмова у відкритті провадження: суд відмовляє у відкритті провадження, якщо скаргу подано на рішення, що не підлягає оскарженню, або якщо наявні попередні рішення про відмову чи закриття провадження по цій самій скарзі.

1.4. Межі та наслідки перегляду (статті 308–322 КАС України).

Межі перегляду: суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції *в межах доводів та вимог апеляційної скарги*. Суд не обмежений доводами скарги, якщо встановлено порушення процесуального права, що є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування матеріального права. Нові докази приймаються лише у виняткових випадках, якщо учасник справи довів неможливість їх подання до суду першої інстанції з об'єктивних причин.

Повноваження суду: суд апеляційної інстанції має право залишити скаргу без задоволення, скасувати рішення повністю/частково та ухвалити нове рішення або змінити рішення, або закрити провадження у справі.

Підстави для скасування: обов'язковою підставою для скасування судового рішення є, наприклад: розгляд справи неповноважним складом суду, участь судді, якому заявлено обґрунтований відвід, розгляд справи за відсутності

неналежно повідомленого учасника, прийняття рішення про права/обов'язки осіб, не залучених до участі у справі.

2. Аналіз глави 24 «Оскарження постанови щодо справи про адміністративне правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення (статті 287–297).

Глава 24 КУпАП регулює оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення.

2.1. Предмет та порядок оскарження (статті 287, 288 КУпАП).

Право оскарження: постанову по справі про адміністративне правопорушення можуть оскаржити особа, щодо якої її винесено, потерпілий, а також прокурор.

Оскарження постанови суду: постанова суду про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному КУпАП.

Порядок подання: постанови адміністративних органів оскаржуються до вищого органу або до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду в порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП.

Подання апеляційної скарги на постанову судді: апеляційна скарга на постанову судді подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову.

2.2. Строки та їх поновлення (статті 289, 294 КУпАП).

Загальний строк: скаргу (або апеляційну скаргу на постанову судді) може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Поновлення строку: пропущений строк може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. 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.*

2.3. Розгляд та повноваження апеляційного суду (стаття 294 КУпАП).

Строк розгляду: апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Межі перегляду: апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги, але не обмежений доводами скарги, якщо буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права.

Нові докази: апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

Повноваження за наслідками розгляду: за наслідками розгляду суд має право залишити скаргу без задоволення/постанову без змін; скасувати постанову та закрити провадження; скасувати постанову та прийняти нову постанову; змінити постанову. При зміні постанови в частині стягнення воно не може бути посилено.

Набрання законної сили: постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

3. Порівняльний аналіз процесуального врегулювання порядку оскарження постанови судді, якщо проголошено вступну і резолютивну частини, в КАС України і в КУпАП.

Регулювання цього питання суттєво різниться в кодексах:

Критерії	КАС України	КУпАП
Строк оскарження	30 днів на рішення, 15 днів на ухвалу.	10 днів з дня винесення постанови.
Обчислення строку при скороченому рішенні	Строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.	Конкретна норма відсутня. Строк обчислюється з «дня винесення постанови».
Висновок	КАС України прямо передбачає захист прав особи у разі проголошення скороченого рішення, відкладаючи початок обчислення строку оскарження до моменту складання повного тексту.	У КУпАП такої прямої норми немає у відповідних статтях. Обчислення строку (10 днів) починається з «дня винесення постанови», що відповідно до загальної практики створює ризики пропуску строку, якщо повний текст рішення складено пізніше, ніж проголошено його вступну та резолютивну частини.

У КАС України є також спеціальна норма для справ про застосування санкцій (стаття 283-1), де у разі проголошення скороченого рішення повне рішення складається не пізніше п'яти днів, а апеляційна скарга подається протягом п'яти днів з дня проголошення рішення. Однак, загальна норма КАС України (стаття 295) чітко прив'язує строк до складення повного тексту.

4. Порівняння процесуального врегулювання порядку залишення апеляційної скарги без руху в КАС України і в КУпАП.

Критерії	КАС України (статті 298, 169)	КУпАП (стаття 294)
Механізм «залишення без руху»	Чітко визначений. Апеляційна скарга залишається без руху у разі порушення вимог до форми/змісту (стаття 296), порушення вимог щодо електронного кабінету (частина шоста статті 18), або у разі пропуску строку оскарження, якщо не подано заяву про його поновлення	Відсутній. Положення статей 287–297 не містять процедури «залишення без руху» апеляційної скарги

Наслідки пропуску строку	Якщо строк пропущено, але заявник не просить про його поновлення (або його причини неповажні), скарга залишається без руху (10 днів на усунення недоліку/подання заяви)	Якщо строк пропущено, і особа не заявляє клопотання про поновлення, скарга повертається
Висновок	Скаржнику надаються можливості виправити <i>формальні недоліки або пропущені строки</i> без втрати права на подання скарги	Процедура «повернення» (стаття 294) стосується лише пропущеного строку і, на відміну від КАС України, не є механізмом виправлення формальних недоліків скарги

5. Процесуальні особливості усунення недоліків апеляційної скарги в КАС України і в КУпАП.

5.1. Аналіз процесуальних особливостей усунення недоліків у КАС України.

У КАС України процедура усунення недоліків апеляційної скарги регулюється статтею 298, яка відсилає до статті 169:

Підстави: апеляційна скарга залишається без руху, якщо вона оформлена з порушенням вимог статті 296 КАС України (форма, зміст, додатки, сплата збору), або подана особою без зареєстрованого електронного кабінету (якщо це обов'язково). Також без руху залишається скарга, подана з пропуском строку без клопотання про поновлення.

Процедура та строки: в ухвалі про залишення без руху суддя-доповідач зазначає недоліки і встановлює строк для їх усунення. Для пропуску строку цей строк становить *десять днів* з дня вручення ухвали.

Наслідок усунення: якщо позивач усунув недоліки у встановлений строк, скарга *вважається поданою у день первинного її подання* до суду. Це зберігає процесуальний строк.

5.2. Процесуальні особливості усунення недоліків у КУпАП.

У главі 24 КУпАП (статті 287–297) відсутня детальна процесуальна процедура «залишення без руху» чи «усунення недоліків» апеляційної скарги на постанову судді:

Формальні недоліки: положення КУпАП не передбачають механізму для виправлення формальних недоліків скарги (наприклад, відсутність підпису чи несплата збору).

Пропуск строку: щодо пропуску строку, КУпАП встановлює, що скарга повертається, якщо особа не порушує клопотання про поновлення. Таким чином, замість надання строку на виправлення недоліку (відсутність клопотання), КУпАП одразу застосовує повернення.

Висновок. Проведений порівняльно-правовий аналіз процесуальних особливостей апеляційного оскарження постанови судді, передбаченого, зокрема в КАС України і в КУпАП, свідчить про таке.

У КАС України прямо врегульовано обчислення строку оскарження, якщо було проголошено лише вступну та резолютивну частини (строк обчислюється з дня складення повного судового рішення), а також запроваджено ефективний процесуальний механізм залишення апеляційної скарги без руху (статті 298, 169), що надає особі можливість усунути формальні недоліки або пропущений строк, зберігаючи при цьому дату первинного подання скарги.

На противагу цьому, у КУпАП (згідно з аналізом статей 287–297) такі механізми відсутні, що створює ризики для ефективного доступу до правосуддя та ставить скажників у нерівне процесуальне становище порівняно із суб'єктами адміністративного судочинства.

Враховуючи викладене, пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтями 294-1, 294-2 такого змісту:

Стаття 294-1. Строк оскарження постанови судді, якщо проголошено вступну і резолютивну частини

1. Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом *десяти днів* з дня її проголошення.

2. Якщо у судовому засіданні було проголошено скорочену (вступна та резолютивна частини) постанову, зазначений строк обчислюється з *дня складення повного судового рішення*.

Стаття 294-2. Залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги

1. Апеляційна скарга реєструється у день її надходження до апеляційного суду та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

2. До апеляційної скарги, яка оформлена з порушенням вимог, установлених цим Кодексом, а також подана особою, яка зобов'язана зареєструвати електронний кабінет, але не зареєструвала його, застосовуються положення статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України (у частині вимог щодо залишення без руху та повернення заяв).

3. Апеляційна скарга залишається без руху також у випадку, якщо вона подана після закінчення строків, установлених цим Кодексом, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними. За цих обставин протягом десяти днів з дня вручення ухвали особа має право звернутися до апеляційного суду із заявою про поновлення строку або вказати інші підстави для поновлення строку.

4. Питання про залишення апеляційної скарги без руху суддя-доповідач вирішує протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги. Питання про повернення апеляційної скарги суд апеляційної інстанції вирішує протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

5. Якщо особа, яка подала апеляційну скаргу, усунула недоліки у строк, встановлений судом, скарга вважається поданою у день первинного її подання до суду та приймається до розгляду.

6. Якщо особа, яка подала апеляційну скаргу, не усунула недоліки, у встановлений судом строк, скарга повертається заявнику.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*