

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI: 10.33663/1563-3349-2021-89-92

I. С. ПОЛЯКОВ

МЕХАНІЗМ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Обґрунтовується, що апеляційне провадження є однією з базових гарантій об'єктивного і неупередженого розгляду справ адміністративними судами України. Інститут апеляційного перегляду судових рішень забезпечує повноцінну реалізацію однієї з головних норм чинної Конституції України – права людини на судовий захист своїх прав. Апеляційний перегляд судових рішень в адміністративному судочинстві сприяє забезпеченню формуванню судами законних та обґрунтованих рішень, недопущенню будь-якого порушення законодавства, прав, свобод і законних інтересів учасників адміністративного процесу.

Показано, що процесуальний механізм реалізації адміністративного оскарження є складним, багатоступеневим та цільно регламентованим. Водночас важливими чинниками впливу на результативність механізму реалізації апеляційного оскарження є відповідність законодавства соціальним реаліям, наявність необхідних компетентностей у суддів, рівень матеріально-технічного та інформаційного забезпечення суду.

Ключові слова: адміністративне судочинство, апеляційне провадження, адміністративний суд, механізм апеляційного провадження, права і свободи учасників процесу, право на судовий захист.

Polyakov Igor. The mechanism of appellate proceedings in the administrative proceedings of Ukraine

It is substantiated that appellate proceedings are one of the basic guarantees of objective and impartial consideration of cases by the administrative courts of

© ПОЛЯКОВ Ігор Сергійович – кандидат юридичних наук, приватний нотаріус, м. Харків; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2490-6128>; e-mail: igorjpoly@gmail.com

Ukraine. The institution of appellate review of judgments ensures the full realization of one of the main provisions of the Constitution of Ukraine – the human right to judicial protection of their rights. The appellate review of judgments in administrative proceedings helps to ensure the formation of lawful and reasonable judgments, to prevent any violation of the law, rights, freedoms and legitimate interests of participants in the administrative proceedings.

It is noted that nowadays the procedural mechanism for the realization of administrative appeals is complex, multi-stage and regulated in detail. At the same time, compliance of legislation with social realities, the availability of the necessary competences of judges, the level of material and technical and information support of the court are important factors influencing the effectiveness of the mechanism of the appeal realization.

Key words: *administrative proceedings, appellate proceedings, administrative court, mechanism of appellate proceedings, rights and freedoms of participants in the proceedings, right to judicial protection.*

В умовах активізації європейської інтеграції України й утвердження основ правової державності важливе значення має формування ефективного процесуального механізму здійснення адміністративного судочинства. Однією з базових гарантій об'єктивного і неупередженого розгляду справ адміністративними судами України є забезпечення апеляційного оскарження рішень суду. Реалізація цієї засади дістала правове закріплення в розділі III «Перегляд судових рішень» Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1]. Завдяки інституту апеляційного перегляду судових рішень забезпечується повноцінна реалізація однієї з головних конституційних норм – права людини на судовий захист своїх прав. Апеляційний перегляд судових рішень в адміністративному судочинстві сприяє забезпеченню формуванню судами законних та обґрунтованих рішень, недопущенню будь-якого порушення законодавства, прав, свобод і законних інтересів учасників адміністративного процесу. Крім того, існування апеляційного провадження відкриває можливість для судів вищої інстанції виявляти слабкі місця у діяльності інших судів, узагальнювати й надавати відповідні роз'яснення цим учасникам з метою гарантування однакового застосування законодавства судами всіх рівнів і формування цілісної судової практики [2, с. 223]. Водночас апеляційне провадження в адміністративному судочинстві є складним процесуальним інститутом, реалізація якого відбувається у певній послідовності та являє собою механізм певних процесуальних дій і стадій.

Актуальним завданням сучасної юридичної практики є оптимізація такого механізму, а відповідно формується наукове завдання щодо його дослідження і розробки.

Зазначені питання частково розроблялися такими вченими, як І. Кирилук, С. Ківалов, В. Теремецький, Д. Роженко, Р. Хобор та ін. Проте доктринальне осмислення різних аспектів механізму реалізації апеляційного провадження в адміністративному судочинстві залишається недостатнім і потребує ґрунтовного дослідження.

Апеляція являє собою основний спосіб оскарження в суді вищої інстанції судових рішень, які ще не набрали чинності [3, с. 523; 4, с. 764]. Інститут апеляції після свого виникнення у Стародавньому Римі отримав подальший розвиток у процесуальному законодавстві європейських країн. Він відомий і в Україні, поєднуючи європейський правничий досвід і традиції давньоруського права (норми, що стосуються інституту апеляції, можна знайти у Статуті Великого князівства Литовського (1529 р.), у книзі «Права, за якими судиться малоросійський народ», у Статуті цивільного судочинства Російської імперії, що діяв в Україні до 1918 р.) Важливий крок на шляху формування власної судової системи зробила Українська Центральна Рада, коли прийняла 17 грудня 1917 р. спеціальний Закон «Про заведення апеляційних судів», а 8 липня 1918 р. – Закон «Про судові палати і апеляційні суди». Зі встановленням радянської влади інститут апеляції припинив своє існування, бо вважався інститутом буржуазного права, натомість було запроваджено інститут касації, який за змістом суттєво відрізнявся від однойменного інституту світового процесуального законодавства. Судово-правова реформа в незалежній Україні та прийняття Конституції України зумовили відновлення інституту апеляції й у новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (2016 р.) та процесуальному законодавстві держави. Апеляційне оскарження нині є одним із найбільш поширених у сучасному судочинстві способів оскарження судових рішень.

Згідно з ч. 1 ст. 292 КАСУ судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

Первинним елементом механізму апеляційного оскарження в адміністративному судочисстві України є *реалізація права на апеляційне оскарження*. Право на апеляційне оскарження являє собою гарантовану державою свободу суб'єкта на свій розсуд задовольняти інтереси, передбачені об'єктивним правом [5, с. 92]. Відповідно до ч. 1 ст. 293 КАСУ це право мають учасники справи й особи, які не брали участі у справі, але якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси й (або) обов'язки, вони теж вправі оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, установлених цим Кодексом. Частиною 2 ст. 293 КАСУ визначається, що ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від рішення суду повністю або частково у випадках, установлених у КАСУ. Оскарження ухвал суду, не передбачених у ст. 294 КАСУ, окремо від його рішення не допускається.

Стаття 294 КАСУ містить перелік ухвал суду першої інстанції, на які можуть бути подані апеляційні скарги окремо від його рішення. Окремо від рішення суду в апеляційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції щодо: 1) забезпечення доказів, відмови в забезпеченні доказів, скасування ухвали про забезпечення доказів; 2) забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову, скасування забезпечення позову, відмови у забезпеченні позову, відмови у заміні заходу забезпечення позову або скасуванні забезпечення позову; 3) повернення заяви позивачеві (заявникові); 4) відмови у відкритті провадження у справі; 5) відкриття провадження у справі з порушенням правил підсудності; 6) передачі справи на розгляд іншого суду; 7) відмови поновити або продовжити пропущений процесуальний строк; 8) затвердження умов примирення сторін; 9) призначення експертизи; 10) визначення розміру судових витрат; 11) зупинення провадження у справі; 12) залишення позову (заяви) без розгляду; 13) закриття провадження у справі; 14) внесення або відмови у внесенні виправлень у рішення; 15) відмови ухвалити додаткове рішення; 16) роз'яснення або відмови у роз'ясненні судового рішення; 17) відмови у відкритті провадження про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами; 18) відмови у поновленні пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання; 19) відстрочення і розстрочення, зміни або встановлення способу і порядку виконання

судового рішення; 20) заміни сторони у справі (процесуальне правонаступництво) або сторони виконавчого провадження; 21) повороту виконання рішення суду або відмови у повороті виконання рішення; 22) внесення чи відмови у внесенні виправлень до виконавчого документа, визнання чи відмови у визнанні виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню; 23) окрема ухвала; 24) стягнення штрафу в порядку процесуального примусу; 25) накладення штрафу та інших питань судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, постановлених судом відповідно до статті 382 КАСУ; 26) відмови у відкритті провадження за заявою про відновлення втраченого судового провадження; 27) відновлення або відмови у відновленні повністю або частково втраченого судового провадження.

Загальним є правило, що в апеляційному порядку може бути оскаржено будь-яке рішення суду, яке ще не набрало законної сили. Виняток існує лише для деяких рішень адміністративного суду у виборчих спорах і спорах, пов'язаних з процесом референдуму, оскільки відтягування набрання законної сили постановами через подання апеляції може позбавити сенсу судовий захист у таких адміністративних справах (після виборів чи референдуму він уже втрачає значення).

Наступним елементом механізму є *дотримання строків апеляційного оскарження*. Згідно зі ст. 295 КАСУ апеляційна скарга на рішення суду подається протягом тридцяти днів, а на ухвалу суду – протягом п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення. Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частину рішення (ухвали) суду або розгляд справи в порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення (винесення) повного судового рішення. Учасник справи, якому повне рішення або ухвала суду не були вручені в день його (її) проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження: (а) на рішення суду – якщо апеляційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому повного рішення; (б) на ухвалу суду – якщо апеляційна скарга подана протягом п'ятнадцяти днів з дня вручення йому відповідної ухвали.

Строк на апеляційне оскарження також може бути поновлено в разі його пропуску з інших поважних причин, крім випадків,

установлених у ч. 2 ст. 299 КАСУ. Наслідками порушення строку апеляційного оскарження є: апеляційна скарга, подана після закінчення строків, установлених КАСУ для апеляційного оскарження, залишається без розгляду, якщо суд апеляційної інстанції за заявою особи, яка її подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала. Вважаємо такий порядок виправданим, адже це, як зауважує Р. Хобор, є гарантією недопущення зловживань процесуальними правами як з боку осіб, які користуються правом апеляційного оскарження, так і з боку апеляційного суду [6].

Третім елементом ми виокремимо *дотримання змісту апеляційної скарги*. Апеляційна скарга є основним документом під час перегляду справ судом апеляційної інстанції, що дозволяє вести процес цілеспрямовано, звіряти процесуальні дії суду першої інстанції зі встановленими новими фактами й новими доказами [7, с. 160]. Вимоги до форми і змісту апеляційної скарги наведено у ст. 296 КАСУ. Слід відзначити, що апеляційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участі. За браком такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі в судовому засіданні суду апеляційної інстанції. Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то в ній зазначається причина, з якої ці докази не були подані.

Наступним елементом механізму апеляційного оскарження є *підготовка до апеляційного розгляду і його здійснення*. Підготовчі дії, визначені пунктами 4-6 ч. 1 ст. 306 КАСУ, вчиняються з дотриманням прав усіх учасників справи подати свої міркування або заперечення щодо їх учинення, якщо інше не передбачено цим Кодексом. Підготовчі дії є особливо важливими в аспекті забезпечення швидкої та повноцінної підготовки справи до судового розгляду та розгляду справи протягом розумного строку [8, с. 133]. Порядок апеляційного розгляду справи в судовому засіданні закріплено у ст. 310 КАСУ. Він здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції і спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, установлених цією главою. Після відкриття судового засідання й вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач ознайомлює колегію суддів апеляційного суду зі змістом оскаржуваної апеляційної скарги й відгуку на неї. Для надання пояснень, а також

для виступу в судових дебатах перше слово надається особі, яка подала таку скаргу. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим надає пояснення позивач. Після виступу сторін дають пояснення й виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а вже потім інші учасники справи. По закінченні перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Що стосується процедури здійснення апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то вона закріплена у ст. 311 КАСУ. Відповідно до положень зазначеної статті суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодного з учасників справи у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

Повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду скарги на судові рішення суду першої інстанції визначені у ст. 315 КАСУ. За наслідками розгляду такої апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін; 2) скасувати судові рішення повністю або частково і ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення; 3) скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково; 4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині; 5) скасувати судові рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю; 6) у визначених цим Кодексом випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, зазначених у пунктах 1-5 частини першої цієї статті.

Підстави для залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін закріплені у ст. 316 КАСУ. Суд апеляційної інстанції залишає цю скаргу без задоволення, а рішення або ухвалу суду – без змін, якщо визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи й ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права.

Стаття 317 КАСУ містить перелік підстав для скасування рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або його зміни. До цих підстав належать: 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи; 2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими; 3) невідповідність висновків, викладених у рішенні суду першої інстанції, обставинам справи; 4) неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, встановленими КАСУ.

Згідно зі ст. 325 КАСУ постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття, а ухвала – з моменту її проголошення. Ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні в разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями).

Процедуру повернення адміністративної справи встановлено у ст. 326 КАСУ, в якій зазначено, що після закінчення апеляційного провадження матеріали справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи.

Крім того, слід зазначити, що ефективність процесуального механізму апеляційного оскарження в адміністративному судочинстві України визначається, окрім власне процесуально-правових особливостей нормативної регламентації, й іншими чинниками. Зокрема, це недосконалість всієї судової системи й законодавчого забезпечення, недостатній рівень матеріального забезпечення судів, низький рівень професіоналізму й відповідальності суддів, залежність суду від органів державної влади, надмірна завантаженість суддів тощо.

Отже, особлива роль апеляційного адміністративного суду визначається тим, що основною метою його діяльності є створення ефективного державного захисту прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративних правовідносин. Процесуальний механізм реалізації адміністративного оскарження є складним, багатоступеневим та щільно регламентованим. Водночас важливими чинниками впливу на результативність механізму реалізації апеляційного оскарження є відповідність законодавства соціальним реаліям, наявність необхідних компетентностей у суддів, рівень матеріально-технічного та інформаційного забезпечення суду. Відповідно перспективним напрямом наукових розробок є напрацювання пропозицій щодо правових шляхів вирішення означених проблем.

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. 2. Адміністративне процесуальне (судове) право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2007. 312 с. 3. Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. Т. 16: Мезия-Моршанск. Москва: Сов. энцикл. 1974. 615 с. 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 250 000 слів / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с. 5. Кирилюк І. В. Право на апеляційне оскарження судового рішення в адміністративному судочинстві як елемент права на судовий захист. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: юриспруденція. 2016. № 24. С. 91–94. 6. Хобор Р. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві. Чи потребує змін процесуальне законодавство? *Інтернет-сайт національної асоціації адвокатів України*. URL: <https://radako.com.ua/news/apelyaciyne-provadhennya-v-administrativnomu-sudochinstvi-chi-potrebuie-zmin-procesualne>. 7. Теремецький В. І. Вимоги до апеляційної скарги в адміністративному судочинстві України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. № 80. С. 159–168. 8. Роженко Д. В. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 133–140.

References:

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 r. № 2747-IV. *Ofitsijnyj veb-sajt Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. 2. Administratyvne protsesual'ne (sudove) pravo Ukrainy: pidruchnyk / za zah. red. S.V. Kivalova. Odessa: Yurydychna literatura, 2007. 312 s. 3. Bol'shaia sovetskaia entsyklopediya / hl. red. A. M. Prokhorov. 3-e yzd. T.16: Mezuya-Morshansk. Moskva: Sov. entsykl.

1974. 615 s. **4.** Velykyj tлумachnyj slovnyk suchasnoi ukrains'koi movy. 250 000 sliv / uklad. i holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin': VTF «Perun», 2005. 1728 s. **5.** Kyryliuk I. V. Pravo na apeliatsijne oskarzhennia sudovoho rishennia v administratyvnomu sudochynstvi iak element prava na sudovyj zakhyst. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Serii: iurysprudentsiia. 2016. № 24. S. 91–94. **6.** Khobor R. Apeliatsijne provadzhennia v administratyvnomu sudochynstvi. Chy potrebuie zmin protsesual'ne zakonodavstvo? *Internet-sajt natsional'noi asotsiatsii advokativ Ukrainy*. URL: <https://radako.com.ua/news/apelyacyjne-provadjhennya-v-administrativnomu-sudochynstvi-chi-potrebuie-zmin-procesualne>. **7.** Teremets'kyj V. I. Vymohy do apeliatsijnoi skarhy v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy. *Visnyk Luhans'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka*. 2017. № 80. S. 159–168. **8.** Rozhenko D. V. Osoblyvosti pidgotovky admiinstratyvnoi spravy do sudovoho rozghliadu. *Pravo i suspil'stvo*. 2013. № 4. S. 133–140.

Polyakov Igor. The mechanism of appellate proceedings in the administrative proceedings of Ukraine

The article describes the mechanism of appellate proceedings in the administrative proceedings of Ukraine. It is substantiated that appellate proceedings are one of the basic guarantees of objective and impartial consideration of cases by the administrative courts of Ukraine. The institution of appellate review of judgments ensures the full realization of one of the main provisions of the Constitution of Ukraine – the human right to judicial protection of their rights. The appellate review of judgments in administrative proceedings helps to ensure the formation of lawful and reasonable judgments, to prevent any violation of the law, rights, freedoms and legitimate interests of participants in the administrative proceedings.

Taking into account the uncertainty of the category “mechanism of appellate proceedings”, it is proposed to consider the exercise of the right to appeal, compliance with the period of appeal, compliance with the requirements for the content of the appeal, preparation for appellate review and appellate review itself to be the main elements of such a mechanism. Each of the elements is normatively regulated, is characterized by procedural features of realization and plays an important role in ensuring the full rights of participants in the proceedings. Thus, the right to appeal is a state-guaranteed freedom of the subject to satisfy the interests provided by objective law at its discretion; compliance with the period of appeal guarantees a reasonable time for review of the case; compliance with the requirements for the content of the appeal guarantees the expediency of the process and is a guarantee of the court establishing new facts in the case; preparation for appellate review and appellate review itself are particularly important in ensuring rapid and complete preparation of the case for trial and its consideration within a reasonable time.

It is noted that nowadays the procedural mechanism for the realization of administrative appeals is complex, multi-stage and regulated in detail. At the same time, compliance of legislation with social realities, the availability of the necessary competences of judges, the level of material and technical and information support of the court are important factors influencing the effectiveness of the mechanism of the appeal realization.

Key words: administrative proceedings, appellate proceedings, administrative court, mechanism of appellate proceedings, rights and freedoms of participants in the proceedings, right to judicial protection.