

УДК 342.95+347.998.85

**М.М. ГЛУХОВЕРЯ**, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

## **АПЕЛЯЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В СИСТЕМІ ПРОВАДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОВОГО ПРОЦЕСУ**

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративне судочинство, провадження, апеляційне провадження

Важливою гарантією захисту прав і свобод людини у сфері адміністративного судочинства є право на перегляд судових рішень. Одним із видів переглядів судових рішень в адміністративному судочинстві є їх перегляд в апеляційному порядку, який є однією з найважливіших гарантій справедливого здійснення правосуддя і дотримання законності в адміністративному судочинстві. Водночас апеляційне провадження хоча й має свої завдання, підстави для відкриття провадження, предмет доказування, процесуальну форму, однак практика розгляду апеляційних скарг свідчить про необхідність удосконалення окремих елементів процесуального порядку апеляційного провадження.

Проблемам становлення адміністративного судочинства, адміністративної юстиції в Україні, формування нової доктрини адміністративного процесуального права було присвячено праці багатьох вчених-адміністративістів, зокрема В.Б. Авер'янов, Т.О. Коломоєць, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, І.П. Голосніченко, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, А.С. Васильєв, О.М. Пасенюк, В.С. Стефанюк, С.В. Ківалов, С.Г. Стеценко, О.В. Фатхутдінова, Р.О. Куйбіда, М.Ф. Стахурський та ін. Однак питання дослідження правової природи апеляційного провадження в адміністративному судочинстві в цих працях висвітлювалося фрагментарно. Тому метою статті є з'ясування місця апеляційного провадження в системі проваджень адміністративного судочин-

ства. Новизна роботи полягає в аналізі апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України, як факультативної стадії адміністративного судового процесу, з'ясованих особливостях цього провадження та авторському понятті «апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України».

Адміністративний процес становить собою системне утворення, певними і основними частинами якого є окремо взяті адміністративне провадження, що здійснюється уповноваженою особою у межах конкретної справи з метою виконання поставлених завдань.

Як складова частина адміністративного процесу, адміністративний судовий процес також структурно складається з проваджень. У межах даних проваджень здійснюється розгляд справ окремих категорій, які підвідомчі адміністративним судам.

Адміністративне провадження – це системне утворення, комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: по-перше, утворюють певну сукупність процесуальних відносин, що відрізняються предметною характеристикою і пов'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами; по-друге, викликають потребу встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин розглянутої адміністративної справи; по-третє, обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах і документах [1, с.113].

Отже, провадження в адміністративному судовому процесі – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами послідовна діяльність адміністративного суду, сторін, інших учасників адміністративного провадження щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору, в якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Провадження – це головний елемент процесу, який становить системне утворення, комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком із відповідними матеріальними правовідносинами; б) обумовлюють необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних відповідної юридичної справи; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах [2, с.90].

Адміністративний судовий процес, як вже зазначалося вище, є комплексним правовим явищем, має не тільки певну систему, але й структуру. Структурними компонентами адміністративного судового процесу є стадії.

Варто погодитися з О.В. Кузьменко, що під адміністративною процесуальною стадією слід розуміти відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які являють собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи [3, с.53].

Будь-яке адміністративне провадження є специфічним, а тому процес виділення в межах адміністративного провадження стадій повинен відбуватися за певними критеріями, а саме враховувати: 1) наявність стратегічних цілей і завдань, що досягаються і вирішуються в ході цього провадження групою процедурних дій; 2) присутність відповідного процедурного оформлення документів; 3) законодавче закріплення специфічного кола учасників та обсяг їхніх процедурних прав і обов'язків [3, с.53].

Загальновизнаним є поділ процесуальних стадій на обов'язкові та факультативні.

Обов'язкова стадія провадження – це стадія адміністративного провадження, проходження якої є обов'язковим для досягнення цілей і завдань, поставлених перед провадженням [3, с.53].

Факультативна стадія провадження – стадія адміністративного провадження, проходження якої не завжди є обов'язковим для досягнення загальних цілей і завдань провадження [3, с.53]. Такі стадії здійснюються лише у випадках необхідності, обумовленої обставинами конкретної адміністративної справи. Не можуть вважатися обов'язковими ті стадії, які повністю залежать від волі та ініціативи учасників процесу і, як наслідок, можуть як стати, так і не стати предметом розгляду вищої інстанції [2, с.150].

Попри значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню теоретико-прикладних питань сучасного адміністративного процесуального права та змісту адміністративного процесу, вичерпного обґрунтування структури обов'язкових та факультативних стадій не існує.

Досліджуючи питання про основні процесуальні правила розгляду адміністративних справ, В.Д. Сорокін виділив такі стадії адміністративного процесу, які застосовуються до всіх видів адміністративно-юрисдикційних проваджень:

- 1) порушення і розгляд адміністративної справи компетентним суб'єктом;
- 2) винесення рішення в адміністративній справі;
- 3) виконання рішення, винесеного в адміністративній справі;
- 4) оскарження винесеного в адміністративній справі рішення [4].

Аналіз змісту Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє виокремити такі основні стадії розгляду адміністративними судами відповідних індивідуально-конкретних справ.

- 1) звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі;
- 2) підготовче провадження;
- 3) судовий розгляд справи;
- 4) зупинення, закриття провадження у справі;
- 5) прийняття рішення у справі.

О.В. Кузьменко виділяє такі стадії розгляду індивідуально-конкретних справ у судах адміністративної юрисдикції:

I. Розгляд адміністративної справи у суді першої інстанції;

II. Розгляд адміністративної справи в апеляційному порядку;

III. Розгляд адміністративної справи в касаційному порядку [3, с.222].

Варто підтримати погляди А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника відносно того, що стадіями адміністративного процесу щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи є:

1) порушення адміністративної справи в адміністративному суді (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі);

2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження);

3) судовий розгляд адміністративної справи [5, с.58].

Отже, до необов'язкових (факультативних) стадій адміністративного процесу належать:

1) апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження);

2) касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій (касаційне провадження);

3) провадження за винятковими обставинами;

4) провадження за нововиявленими обставинами;

5) виконавче провадження (виконання судових рішень в адміністративних справах) [5, с.58–59].

Отже, апеляційне оскарження судових рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження) за своїми процесуальними ознаками та змістом можна охарактеризувати як факультативну стадію конкретного провадження щодо розгляду й вирішення окремої категорії адміністративної справи.

Однак, не можна не звернути увагу й на те, що апеляційне оскарження також утворюється із структурних елементів, які за своїм змістом можна віднести до трьох обов'язкових сталій будь-якого різновиду проваджень адміністративного судового процесу. Тому, не

випадково, що в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [6] оскарження судових рішень в апеляційному порядку має назву «Апеляційне провадження».

В КАСУ не виокремлюються стадії апеляційного провадження, але аналіз змісту цього правового акту дозволяє зробити висновок, що у межах апеляційного провадження можна виокремити такі процесуальні стадії: 1) порушення апеляційного провадження (звернення до адміністративного суду з апеляційною скаргою та відкриття провадження в адміністративній справі);

2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду;

3) судовий розгляд адміністративної справи.

Порядок звернення до адміністративного суду з апеляційною скаргою та відкриття провадження в адміністративній справі врегульовані ст.ст.185–187 КАСУ. На цьому етапі адміністративний суд апеляційної інстанції вивчає, чи є підстави для подання апеляційної скарги, чи не сплинули строки її подання, чи правомочні особи оскаржити рішення у справі тощо. Порушення апеляційного провадження здійснюється внаслідок подання апеляційної скарги до адміністративного суду апеляційної інстанції. Апеляційна скарга подається до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судове рішення. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції.

Стадія підготовки справи до судового розгляду судом апеляційної інстанції здійснюється згідно до статей 189–194 КАСУ. Під час підготовки адміністративної справи до апеляційного розгляду суд апеляційної інстанції вживає заходи щодо прийняття апеляційної скарги до розгляду; здійснює підготовку справи до апеляційного розгляду; вирішує питання щодо заперечень на апеляційну скаргу, приєднань до апеляційної скарги та її доповнень, змін, відкликань тощо.

Апеляційний розгляд справи у судовому засіданні здійснюється за правилами ст.196 КАСУ. Апеляційний розгляд здійснюється

колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених цією главою.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї. Для надання пояснень, а також у судових дебатах першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші особи, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи. Якщо суд апеляційної інстанції визнав обов'язковою участь у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі, а вони не прибули, суд апеляційної інстанції може відкласти апеляційний розгляд справи [3, с.225–226].

Згідно зі ст.198 КАСУ, повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду – без змін; 2) змінити постанову суду; 3) скасувати її та прийняти нову постанову суду; 4) скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі; 5) визнати постанову суду не чинною і закрити провадження у справі [6].

Щодо правових наслідків розгляду апеляційної скарги на ухвалу суду, то суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а ухвалу суду – без змін; 2) змінити ухвалу суду; 3) скасувати ухвалу суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направити справу для продовження розгляду; 4) скасувати ух-

валу суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі; 5) визнати ухвалу суду не чинною і закрити провадження у справі; 6) скасувати ухвалу суду і постановити нову ухвалу [6].

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що апеляційне провадження є специфічною факультативною стадією адміністративного судового процесу, на якій, на підставі апеляційної скарги, перевіряється законність та обґрунтованість судових рішень адміністративного суду першої інстанції, що не набрали законної сили, а також юридичні і фактичні обставини справи.

Апеляційному провадженню в адміністративному судочинстві притаманні всі ознаки самостійної факультативної стадії. Позначення назви цієї стадії у такий спосіб, тобто присвоєння їй найменування «провадження», не означає, що ця факультативна стадія є провадженням адміністративного судового процесу у класичному розумінні поняття «провадження» як сукупності певних стадій. У даному випадку хоча й має місце один і той самий термін – «провадження», однак у контексті характеристики апеляційного провадження як факультативної стадії зміст сукупності правил розгляду та вирішення апеляційної скарги, на відміну від вирішення по суті адміністративної справи є різним, неоднаковим за своїм процесуальним змістом.

Будь-яке провадження адміністративного судового процесу має на меті завершити розгляд справи по суті. Повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції обмежені апеляційною скаргою та іншими вимогами, передбаченими у ст.195 КАСУ. Крім того, суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Тому, метою апеляційного перегляду судових рішень є питання підтвердити чи спростувати законність та обґрунтованість судового рішення адміністративного суду першої інстанції. Завданням апеляційного провадження не є питання вирішення справи по суті, а є перевірка законності та обґрунтованості

судового рішення, в контексті допущеної судової помилки.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / Миколенко А. И. – Изд. второе, доп. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
2. Теория юридического процесса / под общ. ред. проф. В. М. Горшенева. – Х. : Харьк. юрид. ин-т, 1985. – 180 с.
3. Кузьменко О. В. Курс административного процесса : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 250 с.

4. Микитюк М. А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 / Микитюк Микола Андрійович. – Львів, 2008. – 214 с.

5. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

*Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу / М. М. Глуховеря // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 114–118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_21.pdf)*

На основі аналізу діючого законодавства та наукових підходів стосовно системи адміністративних судових проваджень визначено місце апеляційного провадження у цій системі. Зроблено висновок, що апеляційне провадження є специфічною факультативною стадією будь з яких проваджень адміністративного судового процесу.

\*\*\*

*Глуховеря М.Н. Апелляционное производство в системе производств административного судебного процесса*

На основе анализа действующего законодательства и научных подходов относительно системы административных судебных производств определено место апелляционного производства в этой системе. Сделан вывод, что апелляционное производство является специфической факультативной стадией любого из производств административного судебного процесса.

\*\*\*

*Gluhoverya M.N. Appellate Production in the System of Productions Administrative Judicial Process*

On the basis of analysis of current legislation and scientific approaches in relation to the system of the administrative court preceding the location of appellate production is determined in this system. Drawn conclusion, that an appellate production is the specific optional stage is what from the productions of administrative trial.