



УДК 342.5

АПЕЛЯЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРОБЛЕМИ ТА НОВІ ПІДХОДИ ДО ЇХ ВИРІШЕННЯ

Поляков І.С., здобувач

кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено дослідженням проблемних питань щодо здійснення адміністративного судочинства в апеляційних інстанціях. У роботі наведено пропозиції щодо можливого вирішення окреслених правових завдань.

Ключові слова: апеляційне провадження, апеляційна інстанція, суд, адміністративне судочинство.

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов относительно осуществления административного судопроизводства в апелляционных инстанциях. В работе приведены предложения относительно возможного решения очерченных правовых задачий.

Ключевые слова: апелляционное производство, апелляционная инстанция, суд, административное судопроизводство.

Polyakov I.S. APPELLATE REALIZATION IN THE ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING: PROBLEMS AND NEW APPROACHES

The article is devoted to research of problem questions in relation to realization of the administrative legal proceeding in appellate instances. The author brought suggestions over the possible decision of the outlined legal blanks.

Key words: appellate realization, appellate instance, court, administrative legal proceeding.

Постановка проблеми. Міжнародно-правові стандарти правосуддя та прав людини передбачають можливість оскарження судового рішення та реалізацію такої можливості за правилами національного законодавства. Тому проблеми, пов'язані з колом суб'єктів права апеляційного оскарження судового рішення та порядком його реалізації, потребують дослідження та вдосконалення з урахуванням імплементації норм національного процесуального права до вимог європейських стандартів здійснення правосуддя.

Ступінь розробленості проблеми. Слід відмітити, що різні аспекти перегляду судових рішень стали предметом досліджень вітчизняних учених Ю.В. Білоусова, Ю.М. Грошевого, Л.Є. Гузя, К.В. Гусарова, І.І. Ємельянової, С.Ю. Каца, В.В. Комарова, О.Ю. Кохемякіна, В.М. Коссака, В.А. Кройтора, Д.Д. Луспеника, Г.О. Світличної, В.В. Сердюка, О.М. Трач, О.І. Угриновської, Ю.М. Чуйкова, П.І. Шевчука, М.Й. Штефана та С.Я. Фурси, радянських учених І.М. Зайцева, В.С. Калмацького, К.І. Комісарова, В.К. Пучинського, П.Я. Трубникова, Д.М. Чечота, російських процесуалістів Т.Є. Абової, О.О. Борисової, О.Т. Боннера, С.К. Загайнової, Л.Ф. Лесницької, М.Ш. Пацациї, Л.О. Терехової, М.К. Треушнікова, В.В. Яркова та ін.

Віддаючи належне їх внеску в розробку проблем апеляційного провадження, доцільно зазначити, що всі вони переважно стосуються дослідження цивільного процесуально-го законодавства.

Метою статті є питання розгляду проблем апеляційного провадження в адміністративному судочинстві та виокремлення нових підходів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Відзначимо, що Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) змінив

порядок апеляційного провадження в адміністративних справах порівняно з Цивільним процесуальним кодексом України (далі – ЦПК України). Водночас велика кількість проблем, які вимагають від законодавця застосування належних заходів, так і залишилися невирішеними.

У статті проаналізуємо, чи дозволяє чинний процесуальний регламент забезпечити доступність правосуддя на стадії апеляційного виробництва. Під доступністю правосуддя розуміється гарантована законом можливість для зацікавлених осіб ініціювати судовий процес на будь-якій його стадії та отримати судовий захист за допомогою внесення законного й обґрунтованого судового рішення [1, с. 23–26].

По-перше, розглянемо питання стосовно осіб, які не брали участі у справі та мають право на апеляційне оскарження. Отже, право апеляційного оскарження належить не лише особам, які беруть участь у справі, але також особам, які не були задіяні в адміністративній справі, але питання про права і про обов'язки яких вирішив суд. Так, частина 1 ст. 185 КАС України зазначає, що сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених цим Кодексом [2]. Analogічним чином це питання вирішується і в цивільному процесі (ст. 292 ЦПК України) [3].

Отож якщо ми говоримо про те, що суд у своєму акті вирішив питання про права і обов'язки особи, яка не приймала участі у справі, це передбачає, що така особа безпосередньо фігурує в тексті судового акта. Тобто в судовому акті безпосередньо вказано



про права або обов'язки особи, не притягненої до участі у справі. Проте є випадки, коли права й обов'язки не притягненої до участі у справі особи фактично визначатимуться в результаті набуття законної сили і можливого виконання судового акта, зокрема, якщо суд визнає, що майно належить не відповідачеві, а позивачеві, тоді як особа, яка у справі не брала участі, вважає це майно своїм.

У зв'язку із цим вважаємо, що єдиним терміном для цієї категорії суб'єктів оскарження може бути: «Особи, які не брали участі у справі та які вважають, що їх права порушені оскаржуваним судовим актом».

По-друге, розглянемо питання про те, хто повідомляє інших осіб, які беруть участь у справі, про подачу апеляційної скарги.

Якщо особа подає апеляційну скаргу, про це потрібно сповістити інших осіб, які брали участь у справі. Це питання по-різному вирішувалося в цивільному й арбітражному процесах. У цивільному процесі особа подає апеляційну скаргу до суду з копіями за кількістю осіб, які беруть участь у справі, а потім уже суд сам розсилає ці копії зацікавленим особам. В арбітражному процесі цей обов'язок покладений не на суд, а на заявників, які до подання скарги до суду висилають копії скарги (за необхідності й інших документів) іншим особам, які беруть участь у справі, а до скарги, що направляється до суду, прикладають докази відповідного повідомлення інших учасників.

Натомість КАС України запропонував проміжний варіант. 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. Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів із дня її проголошення. У разі застосування судом ч. 3 ст. 160 КАС України, а також прийняття постанови у письмовому провадженні апеляційна скарга подається протягом десяти днів із дня отримання копії постанови. Якщо суб'єкта владних повноважень у випадках та порядку, передбачених ч. 4 ст. 167 КАС України, було повідомлено про можливість отримання копії постанови суду безпосередньо в суді, то десятиденний строк на апеляційне оскарження постанови суду обчислюється з наступного дня після закінчення п'ятиденного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень повідомлення про можливість отримання копії постанови суду. Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів із дня проголошення ухвали. У разі, якщо ухвалу було постановлено в письмовому провадженні або згідно з ч. 3 ст. 160 КАС України, або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів із дня отримання копії ухвали (ст. 186 КАС України) [2].

Отже, запропонований варіант повідомлення інших осіб, що беруть участь у справі, про подачу апеляційної скарги – оптимальний, і цю новелу варто лише підтримати. Дійсно,

громадянам це може бути важче, ніж суб'єктам владних повноважень, через зайнятість, неписьменність або з інших причин. Тому суд за необхідності зобов'язаний надати їм допомогу в цьому питанні. А суб'єкти владних повноважень зможуть повідомити інших осіб, які беруть участь у справі, про подачу апеляційної скарги самостійно, без допомоги суду.

По-третє, дослідимо порядок відновлення втраченого терміну на подачу апеляційної скарги.

Якщо особа пропустила з поважних причин термін на подачу апеляційної скарги, вона повинна мати можливість відновити цей термін. Проте який порядок відновлення втраченого процесуального терміну? Це питання по-різному вирішувалося в цивільному й арбітражному процесах.

У цивільному процесі відповідно до ст. 318 ЦПК України, якщо апеляційні скарги на рішення або ухвалу суду першої інстанції були подані в установлені цим Кодексом строки, але надійшли до суду після закінчення апеляційного розгляду справи або коли строки на подання апеляційної скарги у зв'язку із пропущенням їх із поважних причин були поновлені або продовжені й особа, яка подала апеляційну скаргу, не була присутня під час розгляду справи, апеляційний суд розглядає цю скаргу за правилами цієї глави. Залежно від обґрунтованості скарги, зазначененої в ч. 1 цієї статті, суд ухвалює рішення або постановляє ухвалу відповідно до ст. 307 ЦПК України. При цьому за наявності підстав може бути скасовано рішення або ухвалу апеляційного суду [3].

Натомість в адміністративному судочинстві окреслене питання регулюється ч. 4 ст. 189 КАС України, у якій зазначено, що апеляційна скарга залишається без руху також у випадку, якщо вона подана після закінчення строків, установлених ст. 186 цього Кодексу, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку або якщо підстави, вказані нею в заявлі, визнані неповажними. При цьому протягом тридцяти днів із моменту отримання ухвали про залишення апеляційної скарги без руху особа має право звернутися до суду апеляційної інстанції із заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення строку. Якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку апеляційного оскарження будуть визнані неповажними, суддя-доповідач відмовляє у відкритті апеляційного провадження [2]. Незалежно від поважності причини пропуску строку апеляційного оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана через один рік із моменту оголошення оскаржуваного судового рішення.

По-четверте, доцільно розглянути питання щодо порядку розгляду апеляційної скарги.

Апеляційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції



з урахуванням особливостей, встановлених главою 1 Розділу IV КАС України.

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 насамперед 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 судове 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.

Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення (ст. 196 КАС України) [2].

Критичні зауваження на користь збереження колегіальності в судах другої інстанції в цивільному й арбітражному процесах вже неодноразово висловлювалися в юридичній літературі. Так, професор А.Т. Боннер справедливо звертав увагу на те, що «принцип колегіальності дотримується в суді другої інстанції чисто формально, оскільки двоє із трьох суддів, за рідкісним виключенням, з матеріалами справи до її розгляду по суті ознакоюється не в змозі. Водночас навіть формальна присутність у колегії віднімає у суддів масу часу. Реально це призводить до того, що якісно вивчити матеріали справи не може навіть доповідач <...>. Крім того, на вирішення справи за касаційною скарою відводиться лічені хвилини. Усе це веде до нервозності, поспіху, залишення без зміни явно незаконних судових постанов, появі різного роду сповна обґрунтованих нарікань із боку учасників процесу» [4, с. 138–139].

Подання належно оформленої апеляційної скарги на судовий акт, що не вступив у законну силу, – достатній привід для розгляду цієї скарги по суті. Для розгляду кожної такої скарги потрібно сформувати колегію із трьох суддів, що призводить до перевантаження апеляційних судів, а тим самим – до скорочення кількості часу на розгляд кожної справи. Саме тому графік роботи апеляційної інстанції в судах загальної юрисдикції і в арбітражних судах нерідко будується таким чином, що на розгляд однієї апеляційної скарги відводиться не більше 15–20 хв. «За такого графіка судочинство перетворюється на конвеєр, судді не встигають не лише перевірити рішення, але частенько навіть вникнути в суть скарги, особливо коли йдеться про складні справи. Реально більш-менш знайомий зі справою лише суддя-доповідач, два інших

судді у кращому разі можуть щось уловити «на слух», у більшості ж випадків зовсім не втручаються у процес, цілком покладаючись на думку судді, що знайомився зі справою. Колегіальність суду, що має на меті максимально об'єктивний розгляд справи, у подібних умовах обертається своєю протилежністю і перетворюється на фактичну перешкоду доступу до правосуддя» [5, с. 142].

Нині потрібна розробка пропозицій, що дозволяють знайти такий баланс, який, з одного боку, забезпечив би розвантаження суду, а з іншого – дозволяв би не лише зберегти, але й істотно підвищити рівень процесуальних гарантій учасників процесу. Це пов'язано з тим, що «ефективність процесу, який має на меті захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб, безпосередньо залежить від завантаження суду» [6, с. 4].

Вважаємо, що в сучасних умовах навантаження на судову систему колегіальний розгляд справ у судах апеляційної інстанції – недозволена розкіш, якої вже пора б позбутися. На нашу думку, кількість професійних суддів, які розглядали справу по суті в першій інстанції, повинна відповідати кількості суддів, які повинні займатися перевіркою цієї справи в суді апеляційної інстанції. Під час перевірки інстанції повинна відрізнятися не кількість суддів, які розглядають справу, а повинен бути вищий рівень кваліфікації суддів. Якщо закон дозволяє судді одноособово розглядати по суті справу в першій інстанції, то для іншого, більш кваліфікованого, судді не буде проблемою перевірити судовий акт в апеляційному порядку. Це обумовлено тим, що за одноосібного розгляду справи найбільшого значення набуває саме рівень кваліфікації судді. Раніше стосовно касаційного провадження у цивільному процесі І.А. Приходько відзначав, що «якщо немає підстав сумніватися в безсторонності й об'єктивності судді, то жодної особливої потреби в колегіальному розгляді справи в суді другої інстанції немає. <...> Колегіальний розгляд справи в судах загальної юрисдикції в касаційній інстанції нічого не додає і у плані професіоналізації процесу: якщо суддя компетентний у цьому питанні, то він повністю здатний прийняти рішення одноособово» [5, с. 142–143]. Слова вказаного автора цілком можна розповсюдити на усі види провадження в судах другої інстанції.

За допомогою математичного підрахунку можна дійти висновку, що введення одноосібного порядку розгляду апеляційних скарг дозволить збільшити час, який суддя зможе приділити на розгляд кожної конкретної справи, втрічі. Це означає, що замість 15–20 хв суддя одноособово зможе розглядати скаргу 45–60 хв. А це вже означає, що суддя зможе розглянути справу в нормальних процесуальних умовах, без особливого поспіху заслушувати пояснення осіб, які беруть участь у справі, і досліджувати наявні у справі докази.

Таким чином, з метою забезпечення доступності правосуддя на стадії апеляційного провадження вважаємо доцільним встановити одноосібний порядок розгляду апеляційних скарг (і загалом перехід до одноосібного



розгляду справ у судах перевірочних інстанцій) за тими категоріями справ, що у першій інстанції розглядалися суддею одноособово.

По-п'яте, необхідно дослідити межі розгляду адміністративної справи в суді апеляційної інстанції.

Питання про межі розгляду справи апеляційним судом КАС України вирішив таким чином: на цей час суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги, але суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які привели до неправильного вирішення справи (ч. 1 ст. 195 КАС України) [2].

Необхідно зазначити, що у визначенні меж розгляду справи в апеляційній інстанції потрібно враховувати, що під час перевірки фактичної і правової сторін справи об'єм судового втручання до частки суперечки повинен відрізнятися. Оскільки обставини самої справи відомі сторонам краще, ніж суду, то і згода сторін з обставинами справи, встановленими в судовому акті, що виражається в неоскарженні його з фактичного боку, суд не повинен ставити під сумнів. Це означає, що фактичну сторону суперечки суд за загальним правилом повинен перевіряти в межах аргументів скарги і заперечень на неї.

Водночас перевіряти судовий акт із правового боку на предмет наявності істотних порушень норм матеріального і процесуального права вищий суд повинен у повному об'ємі, незалежно від аргументів скарги і заперечень зацікавлених осіб. Це пов'язано з тим, що обов'язково правильно застосувати положення закону цілком і повністю лежить на суді, який розглянув справу. Тому вищий суд зобов'язаний контролювати правильність вживання норм матеріального і процесуального права.

По-шосте, розглянемо повноваження суду апеляційної інстанції.

Відмітимо, що суд апеляційної інстанції має повноваження за наслідками розгляду апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції скасувати ухвалу суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направити справу для продовження розгляду (пп. 3 п. 1 ст. 199 КАС України) [2]. Але зробити це можна лише у таких випадках (п. 1 ст. 204 КАС України) [2]:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими;

3) невідповідність висновків суду обставинам справи;

4) порушення норм матеріального чи процесуального права, які привели до неправильного вирішення питання.

Безумовно, появу в суді апеляційної інстанції цього повноваження варто підтримати. Справа в тому, що в умовах колosalного

навантаження на судову систему суди апеляційної інстанції не в змозі ефективно розглядати справи за принципом «повної апеляції». Процесуальних можливостей на те, щоб передивитися справи за правилами суду першої інстанції, в апеляції фактично немає. Це призводить до того, що суди апеляційної інстанції між залишеннем без зміни явно незаконного судового акта та його відміною з перспективою повторно розглядати справу йдуть шляхом найменшого опору, через що залишаються без зміни незаконні і необґрунтовані рішення нижчих судів.

Проте варто визнати, що кількість випадків, коли суд має право направити справу для продовження розгляду, небагато. Вважаємо, що кількість таких випадків необхідно розширити. По-перше, апеляційний суд повинен направляти справу на новий розгляд за виявлення будь-якого безумовного процесуального порушення, яке вказане в ч. 1 ст. 204 КАС України. По-друге, суд апеляційної інстанції повинен направляти справу на новий розгляд у всіх випадках, коли суд першої інстанції аргументи заявитика фактично не розглядав, а його докази не дослідив. Наприклад, якщо суд першої інстанції в попередньому судовому засіданні залишив позовну заяву без розгляду за мотивами, що позовну заяву подано із пропущенням встановленого законом строку звернення до адміністративного суду і суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними (пп. 9 п. 1 ст. 155 КАС України).

Висновки. Отже, підсумовуюче вищенаведене, слід наголосити на тому, що перший крок на шляху оптимізації та законодавчого розширення повноважень суду апеляційної інстанції вже зроблений. Вбачається, що поява в майбутньому додаткових випадків, за яких апеляція зможе направити справу для продовження розгляду, лише змінить процесуальні гарантії зацікавлених осіб.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Масаладжи Р.М. Проблемы обеспечения доступности правосудия на стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессах : дисс. ... канд. юрид. наук / Р.М. Масаладжи. – М., 2009. – 205 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Цивільний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
4. Боннер А.Т. Некоторые проблемы доступности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве / А.Т. Боннер // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2005. – 1771 с.
5. Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы : дисс. ... докт. юрид. наук / И.А. Приходько. – М., 2005. – 408 с.
6. Приходько А.И. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / А.И. Приходько. – М., 2005. – 44 с.