

*Ключові слова:* державна служба, державні службовці, прийняття на державну службу, обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу.

### Анотація

*Задоя И. И.* Ограничения, связанные с принятием на государственную службу: теоретико-правовой анализ. — Статья.

В статье охарактеризованы и проанализированы предусмотренные законодательством Украины ограничения, связанные с принятием на государственную службу. Путем проведения анализа зарубежного опыта регулирования этого вопроса и с целью ликвидации пробелов отечественного законодательства предложена новая редакция ст. 12 Закона Украины «О государственной службе».

*Ключевые слова:* государственная служба, государственные служащие, принятие на государственную службу, ограничения, связанные с принятием на государственную службу.

### Summary

*Zadoya I. I.* Limitations associated with the adoption of the civil service: theoretical and legal analysis. — Article.

The article described and analyzed under the legislation of Ukraine limitations associated with the adoption of the civil service. By way of analyzing the international experience of regulation of this issue and to eliminate the gaps of national legislation, the proposed new wording of Art. 12 of the Law of Ukraine «On Civil Service».

*Keywords:* civil service, civil servants, the civil service restrictions associated with the adoption of the civil service.

УДК 342.925:347.956

Ю. Л. Шеренін

## ПРО СТРУКТУРУ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В СУДОВОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

**Постановка проблеми.** Перевірка законності і обґрунтованості судових рішень, прийнятих адміністративними судами першої інстанції, здійснюється апеляційним адміністративним судом у формі апеляційного провадження. Така перевірка здійснюється на основі матеріалів, наявних у справі, а також додатково наведених особами, які беруть участь у справі на засадах принципів судового адміністративного процесу: розгляд справи у відкритому судовому засіданні, за винятком випадків, передбачених законом; особи, які беруть участь у справі, мають право знати про час і місце проведення судового засідання і брати участь у ньому, виступати у процесі рідною мовою, вести справу особисто або через представника, надавати пояснення по скарзі, заявляти клопотання, заперечення, представляти нові докази та ін. Суддя апеляційного суду, розглядаючи справу у порядку апеляції, має право встановлювати нові факти, досліджувати нові докази [1, 34].

Реалізація апеляційним судом свого процесуального статусу пов'язана фактично із додатковими гарантіями законності у судовому адміністративному процесі, що спрямовані на захист прав, свобод фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Проте практика діяльності

апеляційних адміністративних судів свідчить про існування проблем у правозастосуванні, умовами виникнення яких є не лише колізії чинного процесуального законодавства, а й питання організаційного характеру. Так, у постанові Верховного Суду України від 3 квітня 2009 р. № 7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами» було зазначено про типові випадки порушень строків передачі та порядку черговості передачі апеляційних скарг, численні випадки допущення істотних помилок у застосуванні норм матеріального та процесуального права, неправильного та неоднакового застосування законодавства, неврахування судової практики Верховного Суду України при вирішенні більшості категорій справ, порушення визначеної законом процедури розгляду справ, порядку складання та оформлення процесуальних документів [2].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів», який набув чинності у 2010 році [3], введено ряд законодавчих новел, спрямованих на посилення демократичних основ справедливого судового розгляду, проте цим законом змінено ряд процесуальних норм, що обумовило необхідність існування певного проміжку часу для того, щоб ці новації були повною мірою реалізовані у правозастосовній діяльності адміністративних судів. Зокрема, в Аналітичному огляді стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у 2010 році, що розміщений на офіційному сайті Вищого адміністративного суду України, зазначено про особливість 2010 року, якою є те, що упродовж січня–березня 2010 року та вересня–грудня 2010 року справи, пов'язані із соціальними виплатами, розглядались у порядку адміністративного судочинства, а з березня по вересень 2010 року — у порядку цивільного судочинства. Це пояснюється набранням чинності низкою нормативно-правових актів, якими змінювалась юрисдикція судів щодо вирішення таких справ. У 2010 році на розгляд апеляційних адміністративних судів надійшло 252 905 справ, що становить майже 15% загальної кількості розглянутих позовних заяв та справ у цьому періоді адміністративними судами першої інстанції. При цьому порівнювати відсоток оскаржуваних судових рішень судів першої інстанції в апеляційному порядку з аналогічним періодом 2009 року нецільно, оскільки у 2010 році на цей показник вплинула передача частини справ, пов'язаних із соціальними виплатами, у період з березня по вересень 2010 року з адміністративних судів до судів з розгляду цивільних справ [4].

Отже, необхідність поглибленого вивчення проблеми визначення структури апеляційного провадження обумовлена новелізацією адміністративного процесуального законодавства, яке регулює відносини у сфері судової апеляції та визначеною нею потребою підвищення ефективності процедур гарантування законності у судовому адміністративному процесі.

**Мета статті** полягає у визначенні змісту апеляційного провадження в судовому адміністративному процесі, виділенні стадій провадження.

**Огляд останніх публікацій.** Слід зазначити, що у наукових дослідженнях з проблеми розвитку доктрини адміністративного процесу питання про стадії апеляційного провадження ще було проаналізоване достатньо глибоко. Вчені

звертали увагу здебільшого на сутність адміністративних процесуальних відносин, зміст адміністративного процесу, адміністративного судочинства: В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, О. В. Кузьменко, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Ф. Фрицький, М. К. Якимчук та ін.

**Основний матеріал.** Можливість оскарження і перегляду судових рішень, у тому числі і у порядку адміністративного судочинства, є головною запорукою реалізації права на судовий захист. Процедури оскарження та перегляду судових рішень являють собою спеціальний спосіб виправлення судових помилок, забезпечення однакового застосування судами норм матеріального права. Саме через здійснення цих процедур гарантується можливість сторін обстоювати свою позицію законними способами, домагатись відміни судового рішення, яке, на думку учасника провадження, є незаконним. Слід підкреслити і наявність психологічного аспекту процедур оскарження, перегляду судового рішення, який полягає в утвердженні у свідомості людини можливості отримання остаточного законного рішення суддями більш високого рівня кваліфікації.

Частиною 2 ст. 20 Кодексу адміністративного судочинства України [5] визначено, що апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції

С. І. Чернооченко таким чином визначає зміст перегляду судових рішень в апеляційному порядку у цивільному процесі — як новий (повторний) розгляд і перевірення справи судом апеляційної інстанції [6, 244]. Такий підхід можна повною мірою віднести і до процедур апеляційного перегляду у порядку адміністративного судочинства, враховуючи спільні засади обох судових процесів, що впливає з КАС України, Цивільного процесуального кодексу України [7] і на що вже було звернено увагу у наукових дослідженнях (Е. Ю. Швед [8]).

У контексті необхідності посилення додаткових гарантій законності захисту прав, свобод, законних інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб особливого значення набувають міжнародні стандарти у галузі судочинства, якими передбачено модель ефективного судового захисту. Звернення до стандартів, які містяться у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, свідчить про те, що такі рекомендації стосувались здебільшого питань доступу до правосуддя, правової допомоги, загальних питань етики суддів, організації судової системи тощо і передбачені щодо усіх форм правосуддя із перевагою кримінального судочинства. До питань судової адміністративної юрисдикції відносилась безпосередньо Резолюція (76)5 Комітету Міністрів Ради Європи про безоплатну правову допомогу в цивільних, господарських і адміністративних справах [9, 243–244]. Слід відзначити Рекомендацію № R(84)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на вдосконалення функціонування правосуддя, Рекоменда-

цію № R(95)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних і господарських справах, Рекомендацію № R(2000)2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини. Знаковою з позицій перспектив запровадження у національне законодавство можна назвати Рекомендацію Rec (2004)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту [9, 300–319].

У Рекомендації № R(84)5 наведено дев'ять принципів цивільного провадження, спрямованих на вдосконалення функціонування правосуддя. Серед них на першому місці визначено положення про те, що судові провадження зазвичай має складатись не більш ніж з двох судових засідань, де на першому засіданні проводиться попереднє слухання, а в ході другого засідання можуть представлятись докази, заслухуватись аргументи сторін і, якщо це можливо, виносяться рішення. При цьому гарантіями реалізації виступає застосування санкцій до будь-якої із сторін, якщо вона, отримавши відповідне повідомлення суду, не вдається до процесуальних дій у строки, встановлені законом або судом. Такі санкції можуть включати позбавлення права на процесуальну дію, відшкодування завданих збитків чи витрат, накладання штрафу і відмову від розгляду справи. Наступний принцип стосується наділення суду повноваженнями щодо постановлення рішення у справі у спрощеному порядку у випадку, якщо сторона починає відверто необґрунтоване провадження. Також, якщо в ході судового провадження сторона поводить недобросовісно і явно зловживає процедурою з очевидною метою затягти провадження, суд має бути наділений повноваженнями або невідкладно винести рішення у справі, або застосувати санкції, такі як накладення штрафу, відшкодування завданих збитків або позбавлення права на процесуальну дію; в особливих випадках суд має бути в змозі стягнути судові витрати з адвоката. Серед принципів, передбачених у Рекомендаціях № R(84)5, окреме місце посідають положення про те, що судовим органам належить мати в своєму розпорядженні найсучасніші технічні засоби задля здійснення правосуддя у найбільш сприятливих для його ефективності умовах [9, 299–302].

Вказані міжнародні стандарти у галузі цивільного судочинства наведені з метою встановлення напрямків вдосконалення правового регулювання процедур здійснення провадження у справах адміністративної юрисдикції. Проте, їх впровадження має бути здійснене із врахуванням реалій суспільного розвитку, що проявляється у сприйнятті суспільством ролі судів, наявного рівня довіри до системи правосуддя, адже, виходячи зі змісту наведених вище принципів, значно підвищується роль і значення дискреційних повноважень судді із одночасним посиленням заходів примусового характеру, спрямованих на дисциплінування учасників судового процесу, скорочення строків судового розгляду.

Саме з цією метою поставлене питання про структуру апеляційного провадження, виділення його стадій та етапів.

Більшість вчених відмічають такі ознаки процесуальної стадії: а) є порівняно самостійною частиною провадження; б) становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій; в) спрямована на досягнення певної мети; г) виконує власні завдання, але у межах загальних завдань усього провадження; д) завершується шляхом прийняття певного процесуального документа; е) відрізняється власним колом суб'єктів [10, 155–156; 11, 155]. Поняття стадії провадження в адміністративних судах визначене як відносно відокремлена, виділена у часі та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення мети та вирішення власних завдань, але у межах загальних завдань усього провадження, завершується шляхом прийняття певного процесуального документа (ухвали або постанови) та здійснюється адміністративним судом у межах компетенції [12, 140].

На підставі перелічених ознак процесуальної стадії виділено такі стадії апеляційного провадження в адміністративних судах:

- 1) звернення до апеляційного адміністративного суду з апеляційною скаргою та відкриття апеляційного провадження;
- 2) підготовка справи до судового розгляду в апеляційному порядку;
- 3) апеляційний розгляд справи;
- 4) прийняття судового рішення та направлення справи до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

Отже, апеляційне провадження у судовому адміністративному процесі спрямоване на посилення гарантій законності захисту прав, свобод, законних інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах і полягає у новому (повторному) розгляді й перевирішенні справи адміністративної юрисдикції апеляційним судом. Його стадіями охоплено процесуальні дії, пов'язані із переглядом судового рішення адміністративного суду першої інстанції. Виділено чотири стадії апеляційного провадження у справах адміністративної юрисдикції.

### Література

1. Великий енциклопедичний юридичний словник/ за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2007. — 992 с.
2. Про стан здійснення судочинства адміністративними судами : постанова Верховного Суду України від 3 квіт. 2009 р. № 7 // Вісник Верховного Суду України. — 2009. — № 4. — С. 15.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41–42, 43, 44–45. — Ст. 529.
4. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у 2010 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=1780](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1780)
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 №2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36. — Ст. 446 ; № 37. — Ст. 447.
6. Чернооченко С. І. Цивільний процес України : навч. посіб. / С. І. Чернооченко. — К. : Центр навч. л-ри, 2004.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 40–41, 42. — Ст. 492.
8. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Е. Ю. Швед ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2009. — 208 с.
9. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К. : Істина, 2010. — 488 с.

10. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1996. — 368 с.
11. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Станхурський ; за заг. ред. І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.
12. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова [та ін.] ; за ред. О. П. Рябченко. — Х., 2010. — 262 с.

### Анотація

*Шеренін Ю. Л.* Про структуру апеляційного провадження в судовому адміністративному процесі. — Стаття.

Стаття присвячена визначенню змісту та спрямованості апеляційного провадження в судовому адміністративному процесі та встановленню міри і ступеня реалізації такої спрямованості за допомогою відповідних процесуальних дій. Обґрунтовуються стадії апеляційного провадження на підставі аналізу їх відповідності ознакам стадії як процесуальної форми сукупності відносно відокремлених процесуальних дій, що здійснюються у порядку апеляційного оскарження.

*Ключові слова:* апеляційне провадження, судовий адміністративний процес, стадія.

### Аннотация

*Шеренін Ю. Л.* О структуре апелляционного производства в судебном административном процессе. — Статья.

Статья посвящена определению содержания и направленности апелляционного производства в судебном административном процессе и установлению меры и степени реализации такой направленности при помощи соответствующих процессуальных действий. Обосновываются стадии апелляционного производства на основании анализа их соответствия признакам стадии как процессуальной формы совокупности относительно выделенных процессуальных действий, осуществляемых в порядке апелляционного производства.

*Ключевые слова:* апелляционное производство, судебный административный процесс, стадия.

### Summary

*Sherenin U. L.* About the structure of administrative procedure in judicial administrative procedure. — Article.

The article is devoted to defining of content and orientation of appeal procedure in judicial administrative procedure and to establish measure and degree of such orientation with proper procedural actions. The stages of appeal procedure is grounded on the ground of analysis of their conformity with signs of stage as procedural form of totality relative to marked out procedural actions which is realized in order of appeal procedure.

*Keywords:* appeal procedure, judicial administrative procedure, stage.