
О. О. Марченко, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві

Статтю присвячено питанням регламентації та здійснення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві. У світлі приписів українського законодавства, положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини досліджено питання щодо обов'язку держави забезпечити особі, яка звернулася до суду за захистом, доступ до апеляційної інстанції. З'ясовано коло суб'єктів, предмети і підстави апеляційного оскарження, а також межі і порядок, згідно з якими апеляційні адміністративні суди переглядають судові акти. Автор акцентує увагу на недоліках окремих норм Кодексу адміністративного судочинства України, що визначають правила апеляційного провадження, і проблемах їх застосування.

Ключові слова: апеляційне оскарження, апеляційний перегляд, апеляційне провадження, апеляційний адміністративний суд, рішення адміністративного суду, адміністративне судочинство.

Найважливішим результатом здійснення адміністративного судочинства є ухвалення судового рішення. Прийняте адміні-

стративним судом рішення може бути сприйняте сторонами спору, іншими учасниками адміністративного процесу як справедливе та якісне тільки у разі обґрунтованості й відповідності нормам матеріального і процесуального права, інакше – з'являються підстави для його оскарження до суду вищестоящої інстанції. Перегляд судових рішень в адміністративних справах апеляційною інстанцією є одним із національних засобів судового захисту прав особи в публічно-правовій царині, а також контролю за законністю і обґрунтованістю судових актів.

Проблеми адміністративного судочинства, у тому числі й апеляційного перегляду рішень адміністративних судів, ставали предметом досліджень таких науковців, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, О. А. Банчук, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Писаренко, М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. І. Шишкін та ін. Однак окремі питання регламентації та здійснення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві все ще потребують ґрунтовного вивчення та осмислення.

Конституція України проголошує забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду однією з основних засад судочинства [1]. У свою чергу, у переліку принципів адміністративного судочинства, закріпленому у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), вміщується принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду [2]. При цьому зі змісту п. 8 ч. 2 ст. 129 Основного Закону нашої держави випливає, що право на апеляційне оскарження має бути забезпечено у кожному випадку звернення особи до суду за захистом, тоді як формулювання п. 6 ч. 1 ст. 7 КАС передбачає можливість його обмеження. Це обумовлено тим, що 2 червня 2016 р. внесено зміни до Конституції України щодо правосуддя, однак не здійснено гармонізацію положень процесуальних кодексів і оновлених конституційних приписів [3].

Важливим є відмітити, що Європейський суд з прав людини (далі – Суд, ЄСПЛ), тлумачачи у своїх рішеннях положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція), в цілому не вбачає в обмеженні дер-

жавою права особи на апеляційне оскарження недотримання конвенційно визначених стандартів справедливого судочинства [4]. Так, у рішенні Суду у справі «Гарсія Манібардо проти Іспанії» зазначається, що Конвенція не примушує держави-учасниці створювати апеляційні або касаційні суди [5]. Разом з тим у іншому рішенні, постановленому у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки», Суд пояснює, що право на справедливий суд необхідно тлумачити у світлі принципу верховенства права, зі змісту якого випливає, що сторони повинні мати доступ до ефективних засобів судового захисту задля відстоювання своїх цивільних прав [6]. Очевидно, що відсутність законодавчо закріпленої можливості ініціювати перегляд судового акта принаймні в одній перевірочній інстанції суттєво обмежує право кожного на ефективний судовий захист.

У Рекомендації щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних та торгових справах, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи 7 лютого 1995 р., державам-учасницям пропонується закріпити у нормах національного законодавства можливість контролю за будь-яким рішенням суду нижчого рівня («суду першої інстанції») судом вищого рівня («судом другої інстанції») [7]. Будь-які обмеження права на інстанційний перегляд, що містяться у національному законодавстві, мають за аналогією з правом доступу до суду – одного з елементів комплексного права на справедливий суд – переслідувати законну мету та не порушувати саму суть цього права [8]. У свою чергу, Конституційний Суд України вважає, що парламент при встановленні обмежень права на оскарження судових рішень зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист [9].

Зважаючи на широкий спектр гарантій права на справедливий суд, встановлена державою можливість оскарження особою судового рішення, ухваленого у її справі, має бути не менш ефективною у своїй реалізації. Це підтверджується у рішенні Суду у справі «Подбієльські та ППУ Полпуре проти Польщі», у якому зазначено, що у разі передбачення у націо-

нальному правовому порядку апеляційного оскарження держава зобов'язана забезпечити особам під час перевірки судового рішення додержання основоположних гарантій, встановлених ст. 6 Конвенції, з урахуванням місця апеляційної інстанції у структурі судового процесу та особливостей апеляційного перегляду [10]. Позбавлення апеляційного суду ефективної ролі щодо перегляду рішень нижчестоящих судів ставить під сумнів виконання державою своїх зобов'язань згідно з Конвенцією.

Апеляційне провадження є однією зі стадій адміністративного судочинства, яка має факультативний характер. На цій стадії судом апеляційної інстанції за апеляційними скаргами осіб, наділених правом на їх подання, оцінюється законність і обґрунтованість рішень судів першої інстанції, які не набрали законної сили. З цією метою може здійснюватися перегляд не лише самого судового рішення, правосудність якого ставиться під сумнів, але й розглянутої цим судом адміністративної справи. Таким чином, адміністративний суд апеляційної інстанції вправі перевірити правильність як встановлення судом першої інстанції обставин справи, так і застосування норм права, тобто дослідити і питання факту, і питання права.

При з'ясуванні питань факту суд перевіряє, наскільки: а) повно у рішенні відображені обставини, що мають значення для справи у цілому або для вирішення окремого процесуального питання; б) висновки суду про встановлені обставини є вичерпними, відповідають дійсності та підтверджені належними і допустимими доказами. Рішення апеляційної інстанції у питаннях факту є остаточним і може бути переглянуте на предмет правильності встановлення фактів лише у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Вирішуючи питання права, апеляційний суд має переглянути рішення стосовно дотримання судом, що його ухвалив, норм матеріального і процесуального права, конституційних засад та принципів адміністративного судочинства. При цьому береться до уваги, чи керувався суд першої інстанції при розгляді і вирішенні справи принципом верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Таким чином, при здійсненні апеляційного провадження вишестоящий суд наділяється усіма можливостями суду, рішення якого він перевіряє. Це підтверджується приписами ст. 195 КАС, у якій визначено межі апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. Так, апеляційний суд має право: 1) з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції; 2) дослідити докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС; 3) встановити нові обставини, якщо вони не встановлювалися судом першої інстанції у зв'язку із неправильним застосуванням норм матеріального права.

Повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції обмежені доводами апеляційної скарги, у яких зазначається, у чому саме виявляється неправильність чи неповнота дослідження судом першої інстанції доказів і встановлення обставин у справі та/або застосування норм права. Однак, зважаючи на принцип офіційного з'ясування всіх обставин в адміністративній справі, суд зобов'язаний вийти за межі доводів апеляційної скарги у разі встановлення під час апеляційного провадження інших порушень, які призвели до ухвалення судом першої інстанції неправосудного рішення.

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. «Про судові рішення в адміністративній справі» роз'яснено, що ухвалення апеляційним судом нового рішення або внесення змін до оскаржуваного судового рішення за результатами розгляду апеляційної скарги, у якій заявлено вимогу про скасування останнього, не є виходом за межі оскарження, оскільки у цьому випадку суд діє згідно із наданими йому законом повноваженнями. Разом з тим рішення суду першої інстанції в частині, що не оскаржена особою в апеляційному порядку, не може бути скасовано або змінено [11].

При визначенні меж апеляційного перегляду слід брати до уваги ще одне правило, сформульоване у ч. 4 ст. 195 КАС, згідно з яким апеляційному суду не дозволяється розглядати позов-

ні вимоги, що не були заявлені у суді першої інстанції. Даний припис має імперативний характер і не може бути порушений за жодних умов.

До суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені всі постанови суду першої інстанції повністю або частково, за винятком випадків, встановлених законом. Стосовно таких випадків необхідним є зазначити, що донедавна КАС обмежував (фактично позбавляв) особу права на апеляційне та касаційне оскарження постанов місцевих загальних судів як адміністративних, ухвалених у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Конституційність відповідних нормативних приписів, встановлених ч. 2 ст. 171² КАС, стала предметом оцінки Конституційним Судом України.

У ході розгляду справи судом конституційної юрисдикції встановлено, що деякі види адміністративних стягнень (штрафи значного розміру, громадські роботи, виправні роботи, адміністративна конфіскація, адміністративний арешт) за ступенем суворості співмірні з передбаченими Кримінальним кодексом України покараннями і суттєво обмежують конституційні права особи [12]. Таким чином, унеможлививши апеляційне оскарження у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення таких адміністративних стягнень законодавець допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами. На підставі цього Конституційний Суд України дійшов висновку про неконституційність положень ч. 2 ст. 171² КАС, відповідно до яких рішення судів першої інстанції в означеній категорії справ вважалися остаточними і не підлягали оскарженню.

У відповідності до ч. 1 ст. 185 КАС правом на подання апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції наділені сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Окрім цього, скористатись правом на оскарження постанови можуть особи, які не брали участі у справі, якщо у ній суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

З метою уникнення надмірного навантаження на апеляційні адміністративні суди законодавець, закріплюючи у ст. 171

КАС особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів владних повноважень, встановив правило, згідно з яким оскаржити постанову суду у такій справі мають право тільки особи, що брали у ній участь. Для забезпечення участі у справі цієї категорії кожної заінтересованої особи суд зобов'язує відповідача не пізніше як за сім днів до судового розгляду опублікувати відповідне оголошення у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений.

Окремо від постанови в апеляційному порядку повністю або частково можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції, але тільки коли це прямо передбачено законом. При визначенні кола таких випадків, як правило, береться до уваги те, чи перешкоджає винесення тієї чи іншої ухвали подальшому провадженню у справі. З огляду на цей критерій, у нормах КАС зафіксовано можливість щодо апеляційного оскарження ухвал про: залишення позовної заяви без руху або її повернення; відмову у відкритті провадження; залишення позовної заяви без розгляду; передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого; зупинення або закриття провадження у справі.

Окрім цього, особа вправі оскаржити ухвали, винесення яких впливає на обсяг її процесуальних прав та обов'язків. Це, наприклад, ухвали: про відмову у забезпеченні доказів, з питань забезпечення адміністративного позову, щодо судових витрат. Ухвали, прийняті судом першої інстанції після вирішення справи по суті, також можуть бути предметом апеляційного оскарження. Зокрема, ухвали щодо внесення виправлень у судові рішення, роз'яснення судового рішення, відмови в ухваленні додаткового судового рішення, зміни чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення та ін.

Інколи з метою затягування розгляду адміністративної справи особи, що беруть у ній участь, можуть вдаватися до оскарження ухвал, винесення яких не перешкоджає подальшому судовому провадженню. Такими ухвалами оформлюється вирішення поточних питань, що виникають під час здійснення

адміністративного судочинства (відкладення розгляду справи, відвід (самовідвід) судді, залучення до справи третьої особи тощо). Згідно з ч. 2 ст. 185 КАС ці судові акти не підлягають апеляційному оскарженню в окремому провадженні, але заперечення на них можуть бути викладені у скарзі на постанову суду першої інстанції. Отримавши апеляційну скаргу на ухвалу, що не підлягає оскарженню, суд першої інстанції, не зупиняючи розгляд справи, направляє її разом з копіями необхідних матеріалів до апеляційного суду, який, у свою чергу, має відмовити у відкритті апеляційного провадження.

Апеляційна скарга подається до апеляційного суду через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване рішення. При цьому апелянтом одночасно має бути надіслано копію скарги безпосередньо до суду апеляційної інстанції. За загальним правилом, судом апеляційної інстанції є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд, що прийняв рішення. Разом з тим, щодо деяких категорій адміністративних справ КАС встановлює певні особливості порядку їх розгляду та оскарження ухвалених у них рішень.

Так, адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються у першій інстанції апеляційним адміністративним судом за місцем розташування такого майна (ч. 2 ст. 183¹ КАС). Усі справи з приводу оскарження рішень, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім тих, що стосуються встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), а також члена цієї комісії підсудні Київському апеляційному адміністративному суду (ч. 3 ст. 172 КАС). Згідно з приписами КАС судом апеляційної інстанції у вищезазначених категоріях справ є Вищий адміністративний суд України.

У свою чергу, Вищим адміністративним судом як судом першої інстанції вирішуються справи про: 1) встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; 2) дострокове припинення повноважень народного депутата України; 3) оскарження актів, дій чи

бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення, дії чи бездіяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Але КАС передбачив можливість перегляду Верховним Судом України тільки рішень Вишого адміністративного суду України, ухвалених в останній категорії справ. Щоправда, при цьому законодавець не називає такий перегляд апеляційним і вказує на необхідність його здійснення за іншими правилами, визначеними у гл. 3 розд. IV КАС.

З метою забезпечення права особи на апеляційне оскарження, суд першої інстанції зобов'язаний у резолютивній частині рішення зазначити інформацію про строки і порядок подання апеляційної скарги. За загальним правилом, апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня проголошення відповідного судового рішення. Питання про початок перебігу цих процесуальних строків вирішується з урахуванням того, чи була особа, що не погоджується з рішенням суду першої інстанції, присутня при його оголошенні.

У разі ухвалення постанови у письмовому або скороченому провадженні, скаргу з вимогою про її апеляційний перегляд може бути подано протягом десяти днів з дня отримання заінтересованою особою копії постанови. Той же самий строк застосовується, якщо через складність справи виготовлення постанови у повному обсязі відкладено, а у день закінчення розгляду справи оголошено тільки її вступну і резолютивну частини.

За результатами перегляду рішень адміністративних судів Верховним Судом України можна констатувати, що у більшості випадків під час винесення ухвал про відмову у відкритті апеляційного провадження у зв'язку із пропуском строків на оскарження суди помилково вважали проголошення у судовому засіданні лише вступної і резолютивної частин постанови належним повідомленням осіб, які беруть участь у справі, про винесення судового рішення та його зміст [13]. А оскільки при поданні апеляційної скарги необхідно зазначити, у чому саме полягає незаконність та/або необґрунтованість судового рішення, апелянт в змозі це зробити тільки після ознайомлення з повним текстом рішення.

Приписи ст. 186 КАС вміщують ще одне правило, згідно з яким обчислюються строки подання апеляційної скарги. Так, якщо справа розглядалася у першій інстанції судом за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень, який не був присутній під час проголошення судового рішення, то копія постанови йому не надсилається, а лише повідомляється про можливість її отримання безпосередньо у суді. За таких обставин перебіг строку на апеляційне оскарження розпочинається з наступного дня після закінчення п'ятиденного строку з моменту отримання суб'єктом владних повноважень відповідного повідомлення.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня її проголошення. Так само, як і при обчисленні строків апеляційного оскарження постанови, перебіг строків подачі скарги на ухвалу в зазначених вище випадках розпочинається з дня отримання копії ухвали. Щоправда, у ч. 3 ст. 186 КАС вказано, що таким чином обчислюється строк оскарження ще і тоді, коли ухвалу постановлено без виклику заінтересованої особи.

У КАС передбачено й інші строки стосовно апеляційного оскарження рішень, ухвалених у деяких категоріях адміністративних справ:

1) судові рішення за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, — не пізніш як за чотири години до початку голосування;

2) судові рішення у справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства можуть бути оскаржені в п'ятиденний строк з дня їх проголошення;

3) судові рішення у справах щодо підтвердження обґрунтованості життя суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності можуть бути оскаржені протягом трьох днів з дня їх ухвалення;

4) ухвалу про відмову в прийнятті подання у справах за зверненнями органів доходів і зборів може бути оскаржено протягом 24 годин з моменту її винесення.

У разі пропуску строків оскарження рішення суду першої інстанції через поважні причини апелянт може клопотати перед апеляційним судом про їх поновлення. КАС не містить переліку таких причин, а закріплює за судом право самостійно дійти висновку про поважність чи неповажність обставин, внаслідок яких апеляційну скаргу подано поза межами встановлених строків.

Згідно з ч. 4 ст. 189 КАС незалежно від поважності причини пропуску строку на оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту оголошення оскаржуваного судового рішення. А особливістю справ, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, є те, що строки подання апеляційних скарг на рішення суду першої інстанції не може бути поновлено (ч. 5 ст. 179 КАС).

При вирішенні питання про поновлення строків на апеляційне оскарження суди повинні урахувати такий аспект принципу верховенства права, як правова визначеність. Остання передбачає повагу принципу остаточності судових рішень (*res judicata*), згідно з яким жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду з метою домогтися повторного слухання справи та її нового вирішення. Вищестоящі судові інстанції повинні використовувати свої повноваження щодо перегляду для виправлення судових помилок і неправомірних судових рішень, а не для здійснення нового судового розгляду. Відхилення від цього принципу виправдані, тільки якщо вони потрібні в обставинах істотного і незаперечного характеру [14].

Тим не менш, українські суди не завжди зважають на вказаний аспект принципу верховенства права. Прикладом є Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України», у якому встановлено порушення вимог Конвенції у зв'язку з тим, що поновлення строку на апеляцію мало місце після спливу значного періоду часу та з підстав, що не видаються переконливими [15].

Так, національний суд апеляційної інстанції задовольнив заяву сторони у справі (відповідача) з вимогою про поновлення строку на апеляційне оскарження через два роки після його закінчення, обґрунтовану тим, що апелянт через нібито складне економічне становище не мав змоги сплатити державне мито і подати апеляцію вчасно. Дана обставина не знайшла свого документального підтвердження, більше того, не було свідчень того, що відповідач коли-небудь звертався з проханням відстрочити чи розстрочити сплату обов'язкового судового збору, хоча і мав таку можливість згідно із законодавством. Таким чином, незаконно відновивши провадження у справі, апеляційний суд скасував обов'язкове до виконання рішення суду першої інстанції, постановлене на користь позивача, чим позбавив останнього можливості отримати легітимно очікувані кошти.

При цьому Суд визнає, що вирішення питання щодо поновлення строку на оскарження перебуває у межах дискреційних повноважень національних судів, які, однак, не є абсолютними, а їх використання потребує належного обґрунтування. Як поважну причину пропуску строку на оскарження судового рішення, що набуло статусу остаточного, Суд відзначає неповідомлення сторін органами влади про прийняті у їх справі рішення. Проте навіть тоді можливість поновлення не буде необмеженою, оскільки сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження [16]. Якщо ж сторону взагалі не було повідомлено про судовий розгляд та ухвалене за його результатами рішення, то задоволення її заяви про поновлення строку на апеляційне оскарження остаточного рішення не слід вважати порушенням принципу правової визначеності [17].

Після подання особою апеляційної скарги розпочинається перебіг апеляційного провадження, для якого характерним є етапність здійснення. На першому етапі у строк не більше трьох днів перевіряється відповідність апеляційної скарги встановленим КАС вимогам і постановляється одна із таких ухвал: про відкриття апеляційного провадження; про залишення апеляційної скарги без руху; про повернення апеляційної скарги; про відмову у відкритті апеляційного провадження.

Другим етапом є підготовка справи до апеляційного розгляду. Він полягає у тому, що протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження суд має здійснити низку процесуальних дій, після чого справа призначається до розгляду. До таких дій, що мають забезпечити належний судовий розгляд справи, ч. 1 ст. 190 КАС відносить: 1) з'ясування складу учасників адміністративного процесу; 2) надіслання копій ухвали про відкриття апеляційного провадження особам, які беруть участь у справі, та інших необхідних документів; 3) встановлення строку, протягом якого можуть бути подані заперечення на апеляційну скаргу; 4) з'ясування обставин, на які посилаються особи, що беруть участь у справі, як на підставу своїх вимог і заперечень; 5) пропонування особам, що беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, або витребування їх за клопотанням особи, що подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи; 6) вирішення письмово заявлених клопотань, а також питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами тощо.

Важливим є відзначити, що усі процесуальні дії, які мають місце на першому і другому етапах апеляційного провадження, здійснюються одноособово суддею-доповідачем, визначеним автоматизованою системою документообігу суду. А вже розглядає і вирішує справу колегія суддів у складі трьох суддів, до якого входить і суддя-доповідач. Такий «розподіл обов'язків» між суддями апеляційного суду дозволяє зменшити навантаження на них та більш оперативно вирішувати питання, пов'язані з апеляційним розглядом справ, не порушуючи при цьому передбачені КАС строки. До речі, у Рекомендації R (95) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам пропонується вдаватися до подібних заходів з метою підвищення ефективності процедур оскарження [7].

До початку розгляду справи апеляційним судом особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її, а друга сторона – визнати апеляційну скаргу обґрунтованою в повному обсязі чи в певній частині. Окрім цього, у апелянта на цьому етапі адміністративного процесу є можливість повністю або

частково відмовитись від своєї скарги. Питання про прийняття такої відмови і закриття апеляційного провадження вирішується в судовому засіданні за участі сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Причому повторне оскарження рішення суду першої інстанції з тих самих підстав не допускається.

Наступний етап апеляційного провадження – апеляційний розгляд справи, який може відбуватися як у судовому засіданні, так і в порядку письмового провадження, за правилами судового розгляду у першій інстанції з урахуванням визначених КАС особливостей. У апеляційній скарзі, а також у запереченнях на скаргу, обов'язково зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні, чи просить суд розглянути справу за її відсутності.

До особливостей здійснення апеляційного розгляду у судовому засіданні необхідно віднести такі. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст оскаржуваного судового рішення, апеляційної скарги та заперечень на неї. У ч. 3 ст. 196 КАС закріплено певну послідовність надання пояснень та участі у судових дебатах під час розгляду справи в апеляційному порядку. Так, спершу слово надається апелянту, але у разі подання апеляційних скарг обома сторонами 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. У разі неявки у судові засідання осіб, участь яких апеляційний суд визнав обов'язковою, розгляд справи може бути відкладено. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Апеляційний розгляд може відбуватися і без проведення усного судового засідання, а за наявними у справі матеріалами у порядку письмового провадження. Такий розгляд може мати

місце, коли справу можливо вирішити за тими доказами, які були встановлені судом першої інстанції. Окрім цього, як на необхідну обставину у ст. 197 КАС вказується на відсутність клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю або неприбуття жодної з цих осіб у судові засідання за умови їх належного повідомлення про дату, час і місце його проведення.

Якщо під час письмового провадження суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він приймає відповідне рішення.

Однак щодо розгляду апеляційних скарг на рішення у деяких категоріях справ, постановлених судом першої інстанції у порядку скороченого провадження, КАС встановив виключно письмовий порядок провадження (ч. 7 ст. 183² КАС). Це справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації стосовно розгляду звернення або запиту на інформацію, а також так звані «справи про соціальні виплати».

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця (ухвалу – протягом п'ятнадцяти днів) з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може подовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів.

КАС передбачає і більш скорочені строки при розгляді апеляційних скарг. У справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, скарга стосовно судового рішення, ухваленого до дня голосування, розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування (ч. 7 ст. 177). Іншим прикладом є справи щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, у яких апеляційний розгляд має бути здійснено у строк не більше трьох днів з дня відкриття відповідного провадження (абз. 2 ч. 11 ст. 183⁶). Такий само строк встановлено для розгляду апеляційної скарги на ухвалу про відмову

в прийнятті позову у справах за зверненнями Служби безпеки України (ч. 7 ст. 183⁴).

У будь-який час до закінчення апеляційного розгляду особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги. Поки апеляційним судом не винесено рішення у справі, позивач може відмовитися від адміністративного позову, а сторони – врегулювати спір на основі взаємних поступок.

Завершальним етапом апеляційного провадження є ухвалення судового рішення у справі. У залежності від характеру розв'язуваних питань, рішення суду апеляційної інстанції викладаються у формі постанови або ухвали. Якщо суд за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції дійде висновку про необхідність її зміни чи прийняття нової постанови у справі, задовольняючи або не задовольняючи при цьому позовні вимоги, він оформлює своє рішення винесенням постанови.

При реалізації інших наданих апеляційному суду повноважень має використовуватись така форма судового рішення, як ухвала. Так, розглянувши скаргу на рішення суду першої інстанції, апеляційний суд постановляє ухвалу в разі:

- 1) залишення апеляційної скарги без задоволення, а постанови або ухвали – без змін;
- 2) зміни ухвали суду першої інстанції;
- 3) скасування ухвали і постановлення нової;
- 4) скасування постанови або ухвали і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі;
- 5) визнання постанови або ухвали нечинною і закриття провадження у справі;
- 6) скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду.

Слід відмежовувати ухвали апеляційного суду, що приймаються для розв'язання процедурних питань, від ухвал, якими вирішуються вимоги апеляційної скарги, оскільки останніми

закінчується розгляд справи і вони викладаються виключно у письмовій формі.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [Текст] : Закон України від 02.06.2016 // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
4. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [Текст] : Закон України від 17.07.1997 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гарсія Манібардо проти Іспанії» від 15.02.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurgcourt.in.ua/Article.asp?AIdx=175>.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Белеш та інші проти Чеської Республіки» від 12.11.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60750#%22itemid%22:%22001-60750%22>].
7. Рекомендація R (95) 5 Комітету міністрів державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і торговельних справах від 07.02.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_153.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кромбах проти Франції» від 13.02.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/SO2515.html.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України від 08.04.2015 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі» від 26.06.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-69911%22>.
11. Про судові рішення в адміністративній справі [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 20.05.2013. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень частини другої статті 171² Кодексу адміністра-

- тивного судочинства України від 08.04.2015 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.
13. Інформаційний лист Вишого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ» від 19.05.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v708_760-10.
 14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії» від 24.07.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>.
 15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України» від 03.04.2008 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 37. – Ст. 1273.
 16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Шевченко проти України» від 26.04.2007 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 80. – Ст. 3007.
 17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Концевич проти України» від 16.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00395.html.

Е. А. Марченко

Некоторые вопросы регламентации и практики апелляционного пересмотра в административном судопроизводстве

Статья посвящена вопросам регламентации и осуществления апелляционного пересмотра в административном судопроизводстве. В свете предписаний украинского законодательства, положений Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод и практики Европейского суда по правам человека исследован вопрос об обязанности государства обеспечить лицу, которое обратилось в суд за защитой, доступ к апелляционной инстанции. Определены круг субъектов, предметы и основания апелляционного обжалования, а также границы и порядок, в соответствии с которыми апелляционные административные суды пересматривают судебные акты. Автор акцентирует внимание на недостатках отдельных норм Кодекса административного судопроизводства Украины, которые содержат правила апелляционного пересмотра, и проблемах их применения.

Ключевые слова: *апелляционное обжалование, апелляционный пересмотр, апелляционное производство, апелляционный административный суд, решение административного суда, административное судопроизводство.*

O. O. Marchenko

Some issues of legal regulation and practice of appellate review within administrative legal proceedings

The article is devoted to research of some issues of legal regulation and practice of appellate review within administrative legal proceedings. The list of judicial acts which may be revised by administrative court of appeal is defined.

The author has drawn a conclusion that appeal proceedings is a facultative stage of administrative legal proceedings during which administrative courts of appeal check legality and validity of judgements of the first instance.

On the basis of analysis of current Ukrainian legislation, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 and some decisions of the European Court of Human Rights the question of an obligation of the state to provide to every person access to the court of appeal is investigated.

So, according to the Convention everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. The European court of human rights explains that the right to a fair trial has to be interpreted based on the principle of the rule of law. It means that the state is obliged to guarantee to the participant of lawsuit effective judicial protection. It is obvious that lack of legislatively fixed opportunity to initiate revision of the judgment at least in one more judicial instance significantly limits the right of everyone to effective judicial protection.

Considering a wide range of guarantees of the right to a fair trial, the implementation of the possibility of appeal of the judgement established by the state hasn't to be less effective. Deprivation of courts of appeal of an effective role on review of the judgements of the first instance calls into question accomplishment by the state of the obligations provided by the Convention.

The author pays significant attention to imperfection of prescriptions of Code of the Administrative legal proceedings, which define rules of appeal review, and to the problems of its application by courts. To avoid this practical problem legislator should amend the appropriate legislative prescriptions.

Keywords: *appeal, appellate review, appeal proceedings, administrative court of appeal, judgement, administrative legal proceedings.*