

УДК 342.95

Р. П. Кайдашев, кандидат юридичних наук,
докторант Міжрегіональної академії управління
персоналом

**ПОВНОВАЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ
АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЇ ЗА НАСЛІДКАМИ РОЗГЛЯДУ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ**

Розглянуто повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду адміністративної справи. Запропоновано зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) з метою вдосконалити процесуальну діяльність адміністративного суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду адміністративної справи.

Ключові слова: *апеляція; адміністративний суд; розгляд адміністративної справи.*

Considered authority Administrative Court of Appeal on the consideration of administrative affairs. Proposed amendments to the Administrative Procedure of Ukraine to improve procedural activities of the Administrative Court of Appeal on the consideration of administrative affairs.

Key words: *appeal; Administrative Court; consideration of administrative affairs.*

Постановка проблеми. Розвиток адміністративно-правових відносин зумовлює збільшення числа публічно-правових спорів і звернень до адміністративних судів. На якість роботи адміністративних судів впливає низка негативних факторів. Гостра проблема вдосконалення адміністративного процесуального законодавства – процесуальний механізм усунення помилкових судових рішень адміністративних судів першої інстанції. Тож належний судовий захист учасників публічно-правових відносин можливий тільки за чіпкого закріплення повноважень апеляційних адміністративних судів. Покращання діяльності апеляційних судів розглядаємо як головний внутрішній резерв поліпшення функціонування системи адміністративних судів у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема становлення та розвитку адміністративного судочинства, адміністративної юстиції в Україні присвячено праці багатьох учених-адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, Т. О. Коломоєць, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, І. П. Голосніченка, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, А. С. Васильєва, О. М. Пасенюка, В. С. Стефанюка, С. В. Ківалова, С. Г. Стеценка, Р. О. Куйбіди та ін. Однак питання дослідження повноважень адміністративного суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду адміністративної справи в цих працях висвітлюється фрагментарно.

Мета статті – науковий аналіз проблем реалізації повноважень адміністративного суду апеляційної інстанції за розглядом апеляційної скарги.

Виклад основного матеріалу. Останній етап апеляційного провадження – стадія винесення рішення справи (регулюється нормами ст. 198–209 КАСУ). Він включає такі

© Р. П. Кайдашев, 2015

елементи: 1) нараду суддів із вирішенням усіх необхідних питань; 2) прийняття судового рішення шляхом голосування; 3) складання тексту судового рішення, тобто письмове оформлення висновків суду апеляційної інстанції (постанова чи ухвала), та його підписання; 4) проголошення судового рішення [1, 175].

Для характеристики даної стадії апеляційного провадження, теоретичного і практичного інтересів, на нашу думку, необхідно дослідити повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції під час винесення й ухвалення рішення справи, а також певні труднощі у правозастосуванні.

Результат діяльності суду апеляційної інстанції та оцінка його ефективності – правильне визначення висновку щодо законності (обґрунтованості) рішення суду першої інстанції, що оскаржується. Суд апеляційної інстанції здійснює судовий контроль місцевого суду. Він має широке коло повноважень для запобігання порушенню законів й інших актів і нормалізації діяльності підконтрольних суб'єктів [2, 465].

Із наслідками розгляду апеляційної скарги адміністративний суд апеляційної інстанції відповідно до вимог ст. 198–208 КАСУ повинен прийняти судові рішення. У зазначених статтях встановлено процесуальний порядок прийняття рішень адміністративним судом апеляційної інстанції, а також вимоги до них.

У ст. 198 КАСУ наведено повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду, ст. 199 – на ухвалу суду. Однак існують певні особливості щодо розгляду апеляційних скарг на ухвали адміністративного суду першої інстанції. Так, у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2 “Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ” суд апеляційної інстанції, скасовуючи ухвали про залишення позовної заяви без руху та про повернення позовної заяви, не має повноважень постановляти ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки така процесуальна дія належить до виключної компетенції суду першої інстанції [3].

Отже, після розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції приймає постанови та (або) постановляє ухвали. Це самостійна стадія апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, що завершує етап судового розгляду апеляційної скарги, на якій підсумовується судовий розгляд апеляційної скарги, остаточно вирішується питання законності й обґрунтованості судового рішення адміністративного суду першої інстанції, яке не набрало законної сили [1, 174]. Завдяки реалізації своїх повноважень апеляційний суд забезпечує виправлення судових помилок, спричинених незаконністю та необґрунтованістю рішень суду першої інстанції [4, 208].

Повноваження апеляційного суду можна поділити на дві групи: ті, що пов'язані зі скасуванням рішення, та не пов'язані.

Скасування рішення суду в апеляційному порядку – це не санкція щодо суду першої інстанції, а реалізація повноважень апеляційної інстанції, виконання її власних обов'язків, які належать до змісту правовідносин між судом апеляційної інстанції та особами, котрі беруть участь у справі. Суд, який ухвалив судові рішення, що оскаржується, і суд, який його перевіряє, мають спільну мету – на підставі закону вирішити спір між сторонами. Також скасування рішення є певним класифікаційним критерієм, оскільки вся перевірна та контрольна діяльність суду другої інстанції спрямована на встановлення наявності чи браку підстав для скасування рішення суду [5].

До повноважень, не пов'язаних зі скасуванням рішення адміністративного суду першої інстанції, законодавець відніс право апеляційного суду залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення без змін (п. 1 ч. 1 ст. 198, п. 1 ч. 1 ст. 199 КАСУ), а також змінити судові рішення (п. 2 ч. 1 ст. 198, п. 2 ч. 1 ст. 199 КАСУ).

У першому разі адміністративний суд апеляційної інстанції визнає законність та обґрунтованість судового рішення. Залишення рішення адміністративного суду першої інстанції без змін означає, що суд апеляційної інстанції не виявив суддівської помилки, судове рішення законне й обґрунтоване, а захист за таким рішенням отримав саме той суб'єкт, котрий у цьому мав потребу (позивач або відповідач).

У другому разі реалізуються повноваження із частковим вирішенням справи (зміна судового рішення суду першої інстанції). Це пов'язано зі скасуванням судового рішення. Так, згідно із ч. 1 пп. 3–5 ст. 198 КАСУ за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) скасувати її та прийняти нову постанову суду;
- 2) скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;
- 3) визнати постанову суду нечинною і закрити провадження у справі.

Відповідно до ч. 1 пп. 3–6 ст. 198 КАСУ за наслідками розгляду апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) скасувати ухвалу суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, направити справу для продовження розгляду;
- 2) скасувати ухвалу суду та залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;
- 3) визнати ухвалу суду нечинною і закрити провадження у справі;
- 4) скасувати ухвалу суду, постановити нову ухвалу.

Крім того, ч. 2 ст. 200 КАСУ передбачає, що не може бути скасовано правильне по суті рішення суду лише через формальні міркування.

На нашу думку, рішення правильне по суті, коли воно відповідає вимогам законності й обґрунтованості, адже, якщо їх порушити, рішення суду першої інстанції змінюється чи скасовується. У разі порушення інших вимог до судового рішення (чіткість, ясність) їх може виправити той суд першої інстанції, який розглянув справу по суті, а не апеляційний. У юридичній літературі зазначається, що норму процесуального права щодо заборони скасування правильного і справедливого по суті рішення з одних лише формальних міркувань не можна широко тлумачити. Вбачається, рішення суду слід залишати без змін за наявності незначних порушень закону, які були усунуті під час розгляду справи місцевим судом, або ж таких, які може виправити суд першої чи апеляційної інстанції. Це стосується випадків, коли такі недоліки не призводять до порушення основних принципів цивільного процесуального права, захищених законом прав та інтересів осіб, які беруть участь у справі. Крім того, такими недоліками можуть бути: сплата судового збору після відкриття цивільної справи, відсутність у позовній заяві підпису позивача (коли він брав участь у справі та підтримував свої вимоги), відсутність підпису в журналі судового засідання секретаря або судді, невідповідність дат у журналі судового засідання та в рішенні суду, помилки у визначенні даних про сторони, необговорення відводу, коли немає для цього підстав [6, 871–872].

Характеризуючи повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції, проблеми у правозастосуванні спричиняють окремі підстави для скасування постанови або ухвали суду першої інстанції та ухвалення нового рішення (ст. 202 КАСУ):

- 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;
- 2) недоведеність обставин, котрі мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими;
- 3) невідповідність висновків суду обставинам справи;
- 4) порушення норм матеріального або процесуального права, що спричинило неправильне вирішення справи або питання, а також розгляд і вирішення справи неповноважним судом; участь в ухваленні постанови судді, котрому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, та заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою; ухвалення чи підписання постанови не тим суддею, який розглянув справу.

Як підстава для скасування судового рішення неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи, пов'язане з неправильним визначенням судом першої інстанції предмета доказування – кола матеріально-правових фактів. Ця підстава для скасування рішення суду першої інстанції може реалізовуватися у разі неякісного проведення провадження у справі до судового розгляду. Рішення за зазначеною підставою може скасовуватися також за неналежного оцінювання доказів, що мають значення для правильного розгляду цивільної справи. Скасовуючи рішення у зв'язку з неповним з'ясуванням обставин, що мають значення для справи, суд апеляційної інстанції має оцінити, яке значення для винесення рішення могло б мати встановлення того чи іншого факту. Якщо встановлення такого факту не могло привести суд до іншого кінцевого висновку, то рішення суду першої інстанції не має скасовуватись [6, 871–872].

У справі за апеляційною скаргою ОСОБА_1 на ухвалу Херсонського окружного адміністративного суду від 20.10.2011 р. (про залишення позовної заяви без розгляду) за адміністративним позовом ОСОБА_1 до Херсонської міської територіальної громади, Херсонського міського голови Сальдо Володимира Васильовича, Херсонського державного бюро технічної інвентаризації про визнання нечинним та скасування розпорядження і зобов'язання вчинити певні дії, суд апеляційної інстанції скасував постанову адміністративного суду першої інстанції з підстав неповного з'ясування обставин, що мають значення для справи.

Заслухавши суддю-доповідача, перевіrivши матеріали та доводи апеляційної скарги, колегія суддів робить висновок про необхідність її часткового задоволення з таких підстав.

Залишаючи адміністративний позов без розгляду, суд першої інстанції виходив із того, що необізнаність про існування оскарженого рішення не є підставою для поновлення встановленого терміну для звернення до адміністративного суду. Колегія суддів не може погодитися з таким висновком суду, оскільки згідно з ч. 2 ст. 99 КАСУ перебіг терміну звернення до суду починається з моменту, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав.

Із матеріалів адміністративного позову вбачається, що позивач оскаржує розпорядження Херсонського міського голови від 15.08.2003 р., про яке він дізнався із листа від 22.09.2011 р. До суду позивач звернувся у жовтні 2011 р., тобто впродовж 6-місячного терміну. Тож колегія суддів погоджується з доводами апеляційної скарги про неповне з'ясування судом фактів, що мають значення для справи, тому оскаржувана ухвала постановлена передчасно. За таких обставин ухвала суду підлягає скасуванню, а матеріали справи направленню до суду першої інстанції для продовження розгляду [7].

Недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд вважав установленими, згідно з Постановою Пленуму Верховного Суду України “Про судову практику розгляду цивільних справ в апеляційному порядку” № 12 від 24.10.2008 р. може бути, якщо в судовому рішенні зазначено певні обставини (факти), не підтверджені доказами, їх недостатньо, вони недостовірні й (або) суперечливі, бракує мотивів для прийняття/неприйняття доказів тощо [8].

Різниця між необґрунтованістю судового рішення через недоведеність обставин, важливих для справи, та неповним їх з’ясуванням полягає в тому, що у першому разі суд першої інстанції, правильно з’ясувавши предмет доказування та важливі для справи обставини (юридичні факти матеріального права), не навів достатньо доказів щодо їх наявності. У другому ж разі суд, крім неповного з’ясування обставин справи, не визначив предмет доказування за колом цих обставин. Обґрунтування висновків суду на недостатньо досліджених і неналежно оцінених ним доказах рішення суду не може бути визнане законним та обґрунтованим і підлягає скасуванню. У рішенні суд повинен належно оцінити докази або зазначити причини, з яких він не взяв їх до уваги [6, 871–872].

Висновки суду не відповідають обставинам, якщо факти встановлено судом повно та правильно, але висновки зі встановлених обставин зроблено неправильно. Порушення чи неправильне застосування матеріального (процесуального) права виникає у разі: 1) використання закону, який не поширюється на ці правовідносини; 2) не застосовано закон, який підлягав застосуванню, внаслідок неправильної юридичної кваліфікації правовідносин або неправильно витлумаченого закону, котрий, хоч і підлягав застосуванню, проте його зміст і сутність сприйнято неправильно через широке чи вузьке тлумачення.

Отже, в даному разі суд застосував закон, який не підлягав застосуванню, тож рішення адміністративного суду скасовано й ухвалено нове рішення. Одна з підстав – ухвалення чи підписання постанови не тим суддею, який розглянув справу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На нашу думку, це положення не обґрунтоване. Викликає сумнів, чи підлягає обов’язковому скасуванню рішення суду, якщо матеріали адміністративної справи проаналізовано об’єктивно, повно, всебічно, але через певні причини не підписано тим суддею. Підписання рішення не тим суддею – дійсно правомірна підстава для його перегляду в апеляційному порядку, однак чи не буде затягуванням справи обов’язкового скасування судового рішення адміністративного суду першої інстанції, якщо воно законне й обґрунтоване? Тож доречно закріпити в КАСУ, що підписання судового рішення не тим суддею не можна вважати підставою для його обов’язкового скасування.

Аналізуючи повноваження суду апеляційної інстанції, слід зазначити, що вони мають певні особливості, на які потрібно обов’язково зважати під час розгляду справи апеляційним адміністративним судом, оскільки мета діяльності суду апеляційної інстанції – усунення суддівської помилки.

Список використаних джерел:

1. Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. М. Глуховеря. – Дніпропетровськ, 2015. – 236 с.
2. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Тихомиров Ю. А. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М. : Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2008. – 696 с.
3. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ

[Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_2_06-03-2008

4. Гусаров К. В. Інстанційний перегляд судових рішень у цивільному процесі : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.03 “Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право” / К. В. Гусаров. – Х., 2011. – 431 с.

5. Гнатенко А. В. Повноваження апеляційного суду при перегляді рішення суду: теоретичні та практичні спірні питання [Електронний ресурс] / А. В. Гнатенко, Д. Д. Луспеник. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7D1E44D8CD0CA46C22577050036BD0F?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=F7D1E44D8CD0CA46C22577050036BD0F>

6. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 1352 с.

7. Рішення Одеського апеляційного адміністративного суду від 13 листопада 2012 р. Справа № 2-а-5069/11/2170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27506246>

8. Про судову практику розгляду цивільних справ в апеляційному порядку [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Верховного суду України від 24.10.2008 р. № 12. – Режим доступу : <http://www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0012700-08/print1442317025144798>