

Поляков І.С.

кандидат юридичних наук, приватний нотаріус

ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу практики застосування Кодексу адміністративного судочинства України висвітлено основні чинники, які знижують ефективність процесуальних дій учасників адміністративного судочинства, які беруть участь в апеляційному провадженні. Акцентовано увагу на тому, що, незважаючи на важливість дотримання процесуальної форми учасниками процесу, відносини в межах апеляційного провадження в адміністративному судочинстві не позбавлені і неофіційних соціорегулятивних практик. Це пояснюється не лише ризиком впливу приватних і корпоративних інтересів на поведінку учасників правових відносин, а й недоліками чинного адміністративно-процесуального законодавства.

На основі узагальнення практики застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України, а також беручи до уваги результати доктринальної розробки аспектів апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, виокремлено декілька процесуально-правових чинників, які визначають ступінь ефективності апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України: нечіткий порядок обчислення строків апеляційного оскарження; проблемність недостатнього нормативного забезпечення вимог підготовки справи до розгляду в адміністративному суді; можливість неврахування судом першої інстанції негативних вказівок апеляційного суду в разі повернення справи судом апеляційної інстанції; проблематика дотримання встановлених строків розгляду апеляційних скарг в адміністративному судочинстві; фактична неможливість осіб, які виступають на стороні позивача апеляційної скарги, приєднатися до скарги; недостатні умови для реалізації принципу диспозитивності адміністративним судом апеляційної інстанції.

Доведено, що існування зазначених вище чинників сприяє деформації ролі апеляційного суду в Україні. Через недоліки правової регламентації процесуальних дій створюються передумови для порушення прав і свобод громадян України, дискредитації системи адміністративної юстиції загалом. Така ситуація не сприяє модернізації системи адміністративного судочинства і потребує змін, що спрямовані на подальше вдосконалення соціально-правового статусу інституту адміністративної юстиції.

Ключові слова: Україна, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, апеляційне провадження, прав і свободи громадян, справедливість, процесуальна форма.

Постановка проблеми. Натепер ефективність апеляційного провадження в адміністративному судочинстві визначається багатьма чинниками. Здебільшого це регуляторний потенціал нормативних процесуальних конструкцій, їх оптимальне нормативне закріплення і відповідність реальних дій учасників процесу процесуальній формі. Попри важливість дотримання процесуальної форми учасниками процесу, варто зауважити, що відносини в межах апеляційного провадження в адміністративному судочинстві не позбавлені і неофіційних соціорегулятивних практик. С.П. Рабінович слушно пояснює їх виникнення впливом приватних і корпоративних

інтересів на поведінку учасників правових відносин [1, с. 109]. Оскільки адміністративно-процесуальні відносини є складним різновидом правових відносин, вони охоплюють значну кількість процесуальних інститутів. У процесі їх реалізації створюються певні передумови для «маневрування» учасників процесу, які зацікавлені у відповідному результаті. Основною формальною умовою для цього є недоліки процесуально-правової регламентації окремих дій учасників адміністративно-процесуальних відносин, які беруть участь в апеляційному провадженні. Беручи до уваги зазначене, перед юридичною доктриною постає важливе завдання щодо виявлення чинників

ефективності забезпечення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, наявність яких знижує соціальну ефективність адміністративної юстиції загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обрані у спектр наукової уваги питання частково розроблялися такими вченими: О.М. Бандуркою, Т.О. Гуржієм, О.О. Колтуною, О.В. Кузьменко, О.В. Музою, П.І. Шевчуком та ін. Проте доктринальне дослідження чинників ефективності апеляційної інстанції адміністративного судочинства нині лише започатковується, адже триває реформа адміністративної юстиції й удосконалення законодавчих засад адміністративного судочинства.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення недосконалостей окремих положень адміністративно-процесуального законодавства України, які можуть негативно впливати на перебіг адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнюючи практику застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), а також беручи до уваги результати доктринальної розробки аспектів апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, виокремимо і проаналізуємо декілька процесуально-правових чинників, які визначають ступінь ефективності апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України. Зокрема, це:

- нечіткий порядок обчислення строків апеляційного оскарження;
- проблемність недостатнього нормативного забезпечення вимог підготовки справи до розгляду в адміністративному суді;
- можливість неврахування судом першої інстанції негативних вказівок апеляційного суду в разі повернення справи судом апеляційної інстанції;
- проблематика дотримання встановлених строків розгляду апеляційних скарг в адміністративному судочинстві;
- фактична неможливість осіб, які виступають на стороні позивача апеляційної скарги, приєднатися до скарги;
- недостатні умови для реалізації принципу диспозитивності адміністративним судом апеляційної інстанції.

Проаналізуємо спочатку *нечіткий порядок обчислення строків апеляційного оскарження*. Натепер апеляційна скарга на рішення адміністративного суду першої інстанції може бути відхилена через недоліки її змісту і форми. Чинне

адміністративно-процесуальне законодавство України неналежним чином регулює питання про продовження строку, встановленого судом для виправлення недоліків змісту апеляційної скарги і сплати судового збору. Так, під час винесення ухвали про залишення скарги без руху апеляційний суд пропонує особі протягом десяти днів сплатити судовий збір. Отже, у вказаний строк ухвала суду залишається невиконаною. Проте, якщо від скаржника надійшла заява про продовження строку з об'єктивних причин, суд не зобов'язаний її задовольняти. Отже, відкритим залишається питання про продовження встановленого судом строку, ми вважаємо, що суд апеляційної інстанції повинен вирішувати це в порядку, передбаченому ст. 299 КАС України [2]. На нашу думку, належність і розумність установа строків усунення недоліків апеляційної скарги в разі залишення останньої без руху варто вирішувати, виходячи з необхідності своєчасного повідомлення апелянта про потребу виправлення недоліків з урахуванням конкретного часу як для виправлення, так і для направлення належно оформленої скарги до апеляційного суду. Проблема обчислення пропуску строків апеляційного оскарження та їх поновлення загалом є міжгалузеву [3, с. 384]. Незважаючи на це, вважаємо, що суд апеляційної інстанції має встановлювати строк усунення вказаних недоліків поданої скарги з урахуванням надання апелянтові додаткового строку.

Важливою є також проблема *недостатнього нормативного забезпечення вимог підготовки справи до розгляду в адміністративному суді*. Нині під час розгляду будь-якої справи в апеляційному адміністративному суді велике значення для правильного, повного і всебічного судового провадження має її підготовка до розгляду, яка є обов'язковою [4, с. 54]. У структурі апеляційного провадження таке проведення підготовки справи має також велике значення для ефективного розгляду апеляційної скарги по суті заявлених вимог. Як свідчить практика Верховного Суду України, порушення апеляційним судом норм процесуального права, установлених Кодексом адміністративного судочинства України щодо підготовки адміністративної справи до розгляду в апеляційному порядку, є підставою для скасування ухвали цього суду [5, с. 33]. З урахуванням численності підготовчих дій, визначених у ст. 306 зазначеного акта, їх можна класифікувати, з урахуванням правової регламентації останніх у зазначеній статті, на певні групи. Це дії: а) спрямовані на визначення суб'єктного складу справи; б) спрямовані

на визначення характеру спірних правовідносин; в) щодо дослідження законності й обґрунтованості рішення суду першої інстанції; г) інші дії, пов'язані із забезпеченням належного апеляційного розгляду справи. Ст. 306 Кодексу адміністративного судочинства України не містить їх вичерпного переліку і для суду апеляційної інстанції. Залежно від характеру і складності справи апеляційний суд може вчиняти й ті дії, які прямо не передбачені в переліку підготовчих дій, зазначених у згаданій ст. 306 [6, с. 455]. До того ж під час підготовки апеляційного провадження в адміністративному суді не діють такі принципи адміністративного процесу, як гласність і усність, оскільки така підготовка провадиться без виклику осіб, які беруть участь у справі, а також без проведення попереднього судового засідання [7, с. 89].

Наступною проблемою є *невраховання судом першої інстанції негативних вказівок апеляційного суду під час повернення справи судом апеляційної інстанції*. Так, ефективність апеляційного провадження може ускладнюватися надходженням неналежно оформленої справи або справи з невіправленими зауваженнями щодо правильності та повноти фіксування судового процесу технічними засобами, або з нерозглянутими письмовими зауваженнями щодо повноти чи правильності протоколу судового засідання, або без вирішення питання про ухвалення додаткового рішення. У таких випадках суддя-доповідач повертає справу до суду першої інстанції, про що постановляє ухвалу із зазначенням строку, протягом якого цей суд повинен ліквідувати недоліки. Ст. 326 КАС України передбачено, що після закінчення апеляційного провадження матеріали справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк із дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи.

Законодавство не констатує наслідків невиконання місцевим судом вказівок апеляційного суду в разі повернення справи судом апеляційної інстанції. На наше переконання, у разі невиконання судом першої інстанції в передбачений апеляційним судом строк приписів закону, визначених в ухвалі про повернення скарги, цю скаргу не можна визнавати неподаною, інакше таке визнання призводить до явного порушення права заінтересованої особи на розгляд справи належним судом. У законодавстві треба чітко закріпити процесуальні наслідки невиконання судом першої інстанції умов ухвали апеляційного суду про повернення апеляційної скарги.

Варті уваги також *проблеми дотримання встановлених строків розгляду апеляційних скарг в адміністративному судочинстві*. Для розгляду апеляційної скарги судом апеляційної інстанції законодавець установив відповідний термін. Згідно зі ст. 309 КАС України, апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції має бути розглянуто протягом шістдесяти днів із дня постановлення ухвали апеляційного суду про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом тридцяти днів із дня постановлення ухвали про відкриття такого провадження. Нині, у виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони і з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк її розгляду, але не більше як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу. Отже, складається ситуація, коли судам апеляційної інстанції дещо важко чітко дотримуватися встановлених строків розгляду апеляційних скарг за таких умов. Деформується роль апеляційного суду, адже він виконує функцію «квазісуду першої інстанції», що зобов'язує його заново розглядати спірні правовідносини, як наслідок – виконувати всі процесуальні дії, притаманні суду першої інстанції (призначати експертизи, допитувати свідків тощо), включаючи ухвалення рішення по суті спору. Така ситуація не сприяє модернізації системи адміністративного судочинства і потребує змін, що спрямовані на подальше вдосконалення соціально-правового статусу інституту адміністративної юстиції [8, с. 208].

Досить суперечливою з погляду справедливості адміністративного судочинства виглядає *фактична неможливість осіб, які виступають на стороні позивача апеляційної скарги, приєднатися до скарги*. Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси й (або) обов'язки, згідно із ч. 1 ст. 302 КАС України, у будь-який час до початку апеляційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги. У ч. ч. 2 і 3 ст. 302 КАС України зазначається, що до заяви про приєднання до апеляційної скарги додається документ про сплату судового збору й докази надсилання (направлення) копії заяви іншим учасникам справи. У цій заяві може міститися клопотання особи про розгляд справи за її участі. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі в судовому засіданні суду апеляційної інстанції. Законодавством змісту такої

заяви не передбачено. Це зумовлено відсутністю загального положення про можливість для особи, яка приєднується до апеляційної скарги, заявити самостійні вимоги щодо визначення юридичної долі оскаржуваного рішення. Крім цього, приєднання до апеляційної скарги не має характеру самостійного оскарження судового рішення. Тому форма і зміст такої заяви не мають юридичного значення ні для суду, ні для осіб, які беруть участь у розгляді справи судом апеляційної інстанції. Але якщо особи, які приєднуються до апеляційної скарги, у своїй заяві обґрунтовують і висувають інші підстави для скасування чи зміни судового рішення порівняно з апеляційною скаргою, така заява не може розглядатися як процесуальний документ, який пояснює приєднання до апеляційної скарги. Наприклад, заява про приєднання не може містити вимогу про скасування судового рішення, якщо в апеляційній скарзі йдеться лише про її зміну. І навпаки, якщо подана заява про приєднання буде, по суті, самостійною апеляційною скаргою, до якої мають застосовуватися відповідні вимоги законодавства про строки її подачі, форму і зміст, оплату судових зборів та ін.

Певним чином знижує ефективність апеляційного провадження в адміністративному судочинстві проблематика *реалізації принципу диспозитивності адміністративним судом апеляційної інстанції*. Зокрема, це відображено у ст. 308 КАС України, згідно з якою апеляційний суд переглядає судові рішення першої інстанції в межах апеляційної скарги. Водночас суд уповноважений вийти за межі доводів апеляції в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи. Тоді апеляційний суд із власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, може розглянути докази, які не досліджувались у суді першої інстанції, якщо

визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або відхилення їх цим судом. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які розглядалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС України. Отже, якщо в суді першої інстанції сторона має право протягом усього часу розгляду справи по суті змінити підстави або предмет позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, то в апеляційному суді вона таких прав не має. Погоджуємося з думкою П.І. Шевчука, який наголошував раніше на негативному значенні неналежного втілення принципу диспозитивності під час апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України [9, с. 55].

Висновки. Чинна редакція КАС України містить значну кількість правових конструкцій, реалізація яких на практиці дещо знижує ефективність апеляційного провадження адміністративного судочинства України. Це, у свою чергу, призводить до недостатнього забезпечення повноправності учасників адміністративного судочинства. Від руху адміністративної справи, яким визначається ефективність апеляційного провадження, залежить здійснення судом апеляційної інстанції наданих йому процесуальним законодавством повноважень для попередження судової помилки і недопущення порушення прав і свобод громадян. Отже, перспективним напрямом наукових досліджень є розробка пропозицій щодо вдосконалення процесуально-правового забезпечення порядку обчислення строків апеляційного оскарження, удосконалення нормативних вимог щодо належної підготовки справи до розгляду в адміністративному суді, урахування вказівок суду апеляційної інстанції адміністративним судом першої інстанції, удосконалення строків розгляду апеляційних скарг, повноцінного втілення принципу диспозитивності функціонування апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві тощо.

Список літератури:

1. Рабінович С.П. Неформальні практики публічної влади як форма дії фактичної конституції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 108–116.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 12.05.2020).
3. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
4. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник для ВНЗ. Київ : Літера Лтд., 2002. 286 с.
5. Бондарюк О., Гордєєва О. Особливості адміністративного судочинства України: порівняльно-правовий аспект. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 3. С. 32–38.
6. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Вищий адміністративний суд України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком-Інтер, 2013. 720 с.

7. Колтунова О.О. Система перегляду судових рішень в Україні. *Державно-правова реформа в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку* : тези доповідей і наукових повідомлень Наукової конференції за підсумками науково-дослідної роботи 2004/2005 навч. р. Харків, 2005. С. 88–89.

8. Муза О.В. Адміністративно-процесуальні правовідносини як концептуальна вихідна формування адміністративно-процесуального права України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 240–213.

9. Шевчук П.І. Інститут апеляції: досвід урегулювання в процесуальному законодавстві окремих пострадянських країн. *Вісник Верховного Суду України*. 2000. № 4. С. 50–55.

Polyakov I.S. PROCEDURAL AND LEGAL FACTORS OF THE EFFECTIVENESS OF APPELLATE PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

The article, based on the analysis of the practice of application of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, highlights the main factors that reduce the effectiveness of procedural actions of participants in administrative proceedings involved in appellate proceedings. Emphasis is placed on the fact that despite the importance of compliance with the procedural form by the participants in the process, the relations within the appellate proceedings in administrative proceedings are not devoid of informal socio-regulatory practices. This is explained not only by the risk of formation of private and corporate interests in the behavior of participants in legal relations, but also by the shortcomings of current administrative procedure legislation.

Based on the generalization of the practice of application of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, as well as taking into account the results of doctrinal development of aspects of appellate proceedings in administrative proceedings, several procedural factors determine the effectiveness of appellate proceedings in administrative proceedings of Ukraine: fuzzy procedure for calculating the terms of the appeal; the problem of insufficient regulatory support for the preparation of the case for consideration in the administrative court; the possibility for the court of first instance not to take into account the negative instructions of the appellate court when returning the case by the court of appellate instance; issues of compliance with the deadlines for consideration of appeals in administrative proceedings; the actual impossibility of persons acting on the side of the plaintiff of the appeal to join the complaint; insufficient conditions for the implementation of the principle of purview by the administrative court of appeal.

It is proved that the existence of the above factors contributes to the deformation of the role of the appellate court in Ukraine. Due to the shortcomings of the legal regulation of procedural conditions are created for the violation of the rights and freedoms of citizens of Ukraine, discrediting the system of administrative justice in general. This situation does not contribute to the modernization of the administrative justice system and requires changes aimed at further improving the socio-legal status of the institution of administrative justice.

Key words: *Ukraine, administrative proceedings, administrative process, administrative court, appellate proceedings, rights and freedoms of citizens, justice, procedural form.*