



МІЖРЕГІОНАЛЬНА
КАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Перегляд судових рішень в адміністративному процесі

Книга 2

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Підручник

Книга 2

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2017

УДК 347.951:347.998.85](477)
ББК 67.9(4Укр)410
П27

Рецензенти: *М. Н. Курко*, д-р юрид. наук, проф.,
заслужений юрист України, ректор МАУП
А. М. Подоляка, д-р юрид. наук, проф.
О. М. Лощикін, д-р юрид. наук, проф.

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 2 від 22.02.17)*

Перегляд судових рішень в адміністративному процесі: у 2 кн. : під-
П27 ручник / наук.-ред. колегія: Р. Кайдашев (голова), Є. Романенко (співго-
лова), О. Акімов, С. Гербедя (заступник голови), М. Гончаренко (заступ-
ник голови), В. Гурковський, О. Непомнящий, В. Силкін, Р. Сиротенко,
І. Чаплай (відповідальний секретар, координатор проекту). — Київ:
ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — Кн. 2. — 304 с.

ISBN 978-617-02-0267-3

Наведено матеріал по перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві, підго-
товлений на підставі Кодексу адміністративного судочинства України в редакції станом на
01 січня 2016 року, який дав старт розбудові адміністративної юстиції в Україні. Викладено
теоретичні та процесуальні основи перегляду судових рішень в адміністративному процесі
України. На підставі існуючих теоретичних надбань та сучасних тенденцій розвитку адміні-
стративного процесуального законодавства розкрито встановлений законом процесуальний
порядок перегляду судових рішень адміністративними судами апеляційної та касаційної
інстанції. Видання вирізняється серед інших оригінальністю подання матеріалу, відтвореного
схематично.

Для науковців, ад’юнктів та аспірантів, викладачів, слухачів та студентів юридичних ВНЗ,
суддів і адвокатів.

**УДК 347.951:347.998.85](477)
ББК 67.9(4Укр)410**

ISBN 978-617-02-0267-3

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2017
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2017



Шановний читач

Створення системи адміністративних суддів в Україні, прийняття законодавчого інструментарію для захисту прав і свобод особи від свавілля влади – Кодексу адміністративного судочинства – найважливіше досягнення судової реформи.

За десять років існування адміністративної юстиції в Україні Кодекс пройшов професійну апробацію на практиці. Система адміністративного судочинства стала ефективним механізмом правового захисту громадян і юридичних осіб.

Понад 15 млн адміністративних справ пройшли за цей час через адміністративні суди, близько 70 % цих справ розглянуто із задоволенням позову, що свідчить про переосмислення сутності адміністративного права з репресивного на право громадян на поновлення своїх порушених прав.

Багато вчених, людей, яким небайдужий еволюційний розвиток адміністративної юстиції України, формували нові підходи та створювали сучасні новели при внесенні змін до Кодексу. Тому на даному етапі розвитку нам потрібні інструменти популяризації адміністративної юстиції для підвищення рівня правової свідомості та рівня поваги до адміністративного суду.

І всі намагання деяких представників влади в ході судової реформи згорнути наші надбання у розбудові і становленні адміністративної юстиції в Україні, у забезпеченні справедливого правосуддя – приречені на провал.

З повагою,

Олександр Пасенюк

суддя Конституційного Суду України,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету ім. Т. Шевченка,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
голова Вищого адміністративного суду України (2004–2011 рр.)
Президент Всеукраїнської громадської організації «Асоціація адміністративних суддів»



ЗМІСТ

РОЗДІЛ IV. Теоретико-методологічні аспекти перегляду судових рішень в апеляційному провадженні в адміністративному процесі України	6
Юридична природа апеляційного провадження в адміністративному процесі України	6
Загальна характеристика права на апеляційне оскарження та особливості його реалізації в адміністративному процесі України	19
Процесуальний порядок перегляду судових рішень судом апеляційної інстанції в адміністративному процесі України	46
Когнітивна мапа: апеляційне провадження	76
Література до розділу IV	103
РОЗДІЛ V. Теоретико-методологічні аспекти перегляду судових рішень у касаційному провадженні в адміністративному процесі України	109
Сутність та значення касаційного провадження в адміністративному процесі України	109
Проблеми реалізації права на касаційне оскарження в адміністративному процесі України	119
Процесуальний порядок перегляду судових рішень судом касаційної інстанції в адміністративному процесі України	132
Когнітивна мапа: касаційне провадження	144
Література до розділу V	172
Питання для самоконтролю	174
Завдання для самостійної роботи	176

РОЗДІЛ IV

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АПЕЛЯЦІЙНОМУ ПРОВАДЖЕННІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Реалізація конституційного права особи на судовий захист у частині забезпечення апеляційного оскарження в адміністративному судочинстві та при перегляді постанов у справах про адміністративні правопорушення зумовлена діяльністю системи судів апеляційної інстанції. Перевірка законності і обґрунтованості судових рішень (постанов судді), прийнятих адміністративними судами першої інстанції та у справах про адміністративні правопорушення, здійснюється апеляційними адміністративними судами та апеляційними судами загальної юрисдикції у формі апеляційного провадження. Реалізація апеляційними судами свого процесуального статусу пов'язана фактично із додатковими гарантіями законності в адміністративному процесі, що спрямовані на захист прав, свобод фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Апеляційний перегляд судових рішень (постанов судді) є основною функцією судів апеляційної інстанції, а також є засобом усунення помилок, які були допущені під час розгляду справи адміністративними судами першої інстанції.

У КАСУ встановлена предметна та інстанційна підсудність, що диференціює процесуальну правосуб'єктність адміністративних судів. Адміністративні суди апеляційної інстанції переглядають судові рішення в порядку апеляційного провадження. КУпАП також встановлює можливість перегляду постанов судді в апеляційному порядку апеляційними судами загальної юрисдикції.

Апеляційне провадження, як об'єкт наукових досліджень, привертало увагу багатьох вчених-процесуалістів. Здебільшого ці вчені належать до цивілістичної науки (С. В. Васильєв, К. В. Гусаров, В. В. Комаров, О. М. Трач, Є. А. Чернущенко, М. Й. Штефан) та до фахівців з кримінального процесу (В. І. Сліпченко, О. Ю. Костюченко).

В адміністративно-процесуальній науці апеляційне провадження було предметом наукового дослідження Т. П. Мінки та М. М. Глуховері, результати якого викладені у монографії “Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України” [1].

Окремий розділ 2.3 “Адміністративно-судочинський аспект апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі”, присвячений апеляційному провадженню в адміністративному судочинстві”, міститься у дисертації Р. О. Кукурудза на тему “Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики”.

Окремі загальні питання, пов’язані з апеляційним провадженням, на рівні підручників і навчальних посібників викладені у працях Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельника, О. М. Пасенюка.

Майже цими працями, в яких досліджується апеляційне провадження, й обмежується юридична наука. На нашу думку, цього недостатньо. Адже в сучасних умовах існує безліч проблем правового регулювання апеляційного провадження, застосування судами апеляційної інстанції процесуальних норм при перегляді судових рішень (постанов судді). Дані проблеми потребують глибокого наукового аналізу, осмислення та вирішення.

Термін “апеляція” (лат. *appellatio* — звернення, скарга) іншомовного походження. У словниках апеляція розглядається по-різному: 1) оскарження будь-якої постанови у вищу інстанцію; 2) одна із форм оскарження судового рішення у вищу судову інстанцію, яка має переглянути справу по суті; 3) звернення за порадою, підтримкою [2]. У тлумачних словниках поняття “апеляція” розуміється двояко: як вид скарги, звернення; як діяльність з оскарження судового рішення.

В юридичній науці термін “апеляція” також розуміють по-різному: 1) “як форму прохання” (К. І. Малишев, В. І. Адамович) [3]; 2) “як спосіб виправлення неправильного, неостаточного рішення і прохання сторони” (І. Є. Енгельман) [3]; 3) “як є проханням сторони, яка вважає рішення суду першої інстанції неправильним, про перевирішення справи судом вищестоящої інстанції” (Є. В. Васьковський [4, с. 341], В. І. Сліпченко [5, с. 48]); 4) перевирішення справи, тобто повторний розгляд по суті в повному обсязі чи в якійсь частині з постановленням нового рішення (М. Й. Штефан [6, с. 475], А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник [7, с. 420]); 5) як порядок оскарження (Р. О. Кукурудз [8, с. 6]); як спосіб оскарження (Т. О. Коломоєць [9, с. 191]).

Науковий аналіз різних думок фахівців юридичної процесуальної науки щодо тлумачення змісту поняття “апеляція” дозволяє дійти висновку, що “апеляцію” слід розглядати як статичне правове явище у таких значеннях: як форма звернення до адміністративного суду про перегляд судового рішення; або як спосіб оскарження судового рішення. На нашу думку, розуміння терміна “апеляція” як перевирішення справи, розуміння апеляції, як діяльності суду є помилковим. Діяльність суду з розгляду апеляції є апеляційним провадженням.

Поняття “апеляційне провадження” в юридичній науці також розуміється по-різному: 1) як новий розгляд справи по суті, продовження процесу першої інстанції, сконцентрованому на тому ж предметі і на тих же правовідносинах між сторонами по спірній справі [10, с. 71; 188; 10; 11, с. 5]; 2) як стадію кримінального процесу, змістом якої є перегляд за апеляціями сторін рішень місце-

вих судів, що не набрали чинності [⁵, с. 48; ¹², с. 308; ¹³, с. 485; ¹⁴, с. 153]; 3) як звернення до суду апеляційної інстанції сторін обвинувачення і захисту та інших осіб, інтересів яких стосується рішення суду першої інстанції, з проханням про його перегляд. Уніфікованою формою звернення до суду апеляційної інстанції сторін обвинувачення і захисту та інших осіб, інтересів яких стосується рішення суду першої інстанції, про незгоду з ним є апеляція [¹⁵, с. 5–7].

Тобто апеляційне провадження в юридичній науці вченими розглядається: 1) як діяльність суду і 2) як стадія провадження. На нашу думку, таке різнобічне розуміння апеляційного провадження є правильним і говорить про складність цього правового явища, про його багатогранність. Так, дійсно, апеляційне провадження є діяльністю особливого суб'єкта — адміністративного суду апеляційної інстанції, який розглядає апеляцію. Така діяльність суду включає в себе комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, які утворюють певну сукупність процесуальних відносин, пов'язаних з відкриттям справи, її розглядом і прийняттям рішення.

Однак говорити про те, що апеляційне провадження складається виключно з дій суду апеляційної інстанції буде помилково. Апеляційне провадження також тісно пов'язане і з діями інших осіб — сторін справи, третіх осіб, осіб, які не брали участі у справі, але суд вирішив про їхні права та обов'язки тощо. У справах про перегляд постанов судді апеляційне провадження складається з дій особи, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, потерпілого, або з дій їх законних представників, захисників. Такі особи також вчиняють певні дії (подання апеляції, клопотань, доказів тощо), які також утворюють частину апеляційного провадження.

Тобто норми досліджуваного інституту регулюють не тільки діяльність адміністративного суду апеляційної інстанції, але й регулюють правовідносини, які виникають між судом, особами, які беруть участь у справі, та іншими учасниками адміністративного процесу.

Таким чином, апеляційне провадження складається із сукупності взаємопов'язаних та взаємопослідовних процесуальних дій суб'єктів відповідних правовідносин. Такі дії суб'єктів правовідносин є нормативно врегульованими розд. 4 гл. 1 “Апеляційне провадження” КАСУ та ст. 294 КУпАП. Тобто зі змістовної сторони апеляційне провадження в адміністративному процесі представляє собою врегульовані нормами КАСУ і КУпАП процесуальні відносини, які об'єднані спільністю предмета — наявністю апеляційної скарги.

З іншого боку, апеляційне провадження “складається з процесуальних дій; ці процесуальні дії взаємопов'язані та взаємопослідовні; ці процесуальні дії об'єднані спільністю предмета правового регулювання [¹⁶, с. 69]. Таким чином, апеляційне провадження представляє собою сукупність взаємопов'язаних та послідовно здійснюваних процесуальних дій та процесуальних правовідносин, які об'єднані спільним предметом правового регулювання. Тобто апеляційне провадження з формальної сторони є різновидом адміністративних проваджень, є системним утворенням, яке включає в себе сукупність послідовно здійснюваних елементів, які в юридичній науці отримали назву процесуальних стадій.

У нашому дослідженні не можна оминати увагою з'ясування місця апеляційного провадження в системі адміністративних проваджень, у зв'язку з чим доцільним є аналіз співвідношення понять “стадія провадження” та “адміністративне провадження”.

Аналіз співвідношення понять “стадія” та “адміністративне провадження” надає можливість виокремити критерії їх розмежування: за структурною побудовою; за процесуальною метою; за процесуальними наслідками.

Адміністративні провадження та стадія адміністративного провадження мають різну побудову структурних компонентів. Так, будь-яке адміністративне провадження характеризується складною побудовою, яка включає в себе нескладні компоненти — стадії. У свою чергу процесуальні стадії складаються з системи процесуальних дій, які у своїй сукупності складають процесуальні форми окремих стадій. Отже, процесуальні стадії є структурними елементами адміністративних проваджень, і тому характеризуються незмінною послідовністю та взаємообумовленістю [16, с. 74].

Адміністративні провадження та стадії провадження спрямовані на досягнення різної мети та вирішення відповідних завдань. Загальною метою будь-якого адміністративного провадження є вирішення публічно-правового спору на засадах справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, а завданням — захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. У той же час кожна стадія адміністративного провадження має свою локальну тему та визначається конкретним завданням у межах стадії провадження (наприклад, порушення адміністративного провадження; судовий розгляд справи тощо).

Науковий аналіз структури Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє зробити висновок, що адміністративний судовий процес складається із сукупності різних адміністративних проваджень, які законодавець систематизує за такими критеріями:

- 1) предмет публічно-правового спору (вимоги ст. 17 КАС України);
- 2) інстанційна юрисдикція адміністративних судів (розд. III “Провадження у суді першої інстанції”, гл. I, II та IV розд. IV КАС України: “Апеляційне провадження”, “Касаційне провадження”, “Провадження за нововиявленими обставинами”);
- 3) залежно від особливостей порядку розгляду та вирішення публічно-правового спору (за загальними правилами, визначеними КАС України, скороченого провадження (вимоги ст. 183–2 КАС України) та письмового провадження (з урахуванням правових приписів ст. 197 та 222 КАС України).

На нашу думку, така позиція законодавця є дещо невірною, адже, будуючи структуру КАСУ, не враховувалися особливості співвідношення понять “провадження” і “стадія”. Норми КУпАП взагалі не виокремлюють апеляційне провадження. Про цей інститут згадується лише у ст. 294 КУпАП.

Продовжуючи дослідження сутності апеляційного провадження, не можна не оминати увагою погляди А. Т. Комзюка, В. М. Бевзенка та Р. С. Мельника про те, що особливості співвідношення таких процесуальних категорій, як “провадження” та “стадія” адміністративного процесу, полягають у наступному: при ознайомленні зі стадіями адміністративного процесу в око впадає те, що назви окремих з них позначаються саме терміном “провадження” (зокрема, такі стадії: апеляційне провадження, касаційне провадження). Проте позначення назв стадій саме таким чином, тобто присвоєння їм назв “провадження”, не означає, що ці стадії є провадженнями юридичного процесу в їх класичному розумінні; завдяки своїй специфіці окремі стадії, у свою чергу, можуть утворюватись із інших стадій адміністративного процесу. Так, перераховані провадження складаються з обов’язкових стадій: порушення адміністративної справи в адміністративному суді; підготовка адміністративної справи до судового розгляду; судовий розгляд адміністративної справи [7, с. 60].

Викладене твердження є цілком логічним. Вживання у КАСУ та у ч. 11 ст. 294 КУпАП терміна “апеляційне провадження” ніяк не дозволяє говорити про те, що воно (апеляційне провадження) є самостійним видом адміністративних проваджень. Апеляційне провадження є факультативною стадією в адміністративному процесі, яка не завжди є обов’язковою, і її непроходження аж ніяк не впливає на досягнення мети та завдань провадження.

Отже, апеляційне провадження в адміністративному процесі є врегульованою нормами КАСУ і КУпАП факультативною стадією, яка складається з певного кола процесуальних відносин, зміст яких пов’язаний з переглядом судами апеляційної інстанції судового рішення, яке не набрало законної сили.

Як і будь-яке системне утворення, апеляційне провадження складається з сукупності процесуальних елементів, які визначають його структуру.

Змістовний аналіз КАСУ дозволяє виокремити таку структуру апеляційного провадження: звернення до апеляційного суду та відкриття апеляційного провадження (ст. 184–189 КАСУ); підготовка справи до апеляційного розгляду (ст. 190–195–1 КАСУ); апеляційний розгляд справи у судовому засіданні (ст. 196–197 КАСУ); винесення рішення у справі (ст. 198–200–9 КАСУ). Кожен із структурних елементів апеляційного провадження має локальну мету та завдання.

Однак якщо звернутися до положень КУпАП, то можна зазначити, що в даному кодексі апеляційне провадження врегульоване недостатньо. Якщо проаналізувати ст. 294 КУпАП, то можна виокремити такі складові цієї стадії: 1) звернення до суду та відкриття апеляційного провадження (ч. 2–3 ст. 294 КУпАП); 2) судовий розгляд справи (ч. 5–7 ст. 294 КУпАП); 3) винесення рішення у справі (ч. 7–11 КУпАП). Процесуальні етапи та дії взагалі залишилися поза увагою законодавця.

Крім того, характеризуючи апеляційне провадження в адміністративному процесі, можна зазначити, що: 1) кожна із зазначених частин апеляційного провадження складається із сукупності процесуальних дій суду апеляційної інстанції, осіб, які беруть участь у справі і чітко регламентовані нормами