

ЖУКОВА Є. О.,
аспірант
(Міжрегіональна академія
управління персоналом)
суддя
(Дніпропетровський
окружний адміністративний суд)

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЇ ПІД ЧАС АПЕЛЯЦІЙНОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ

У статті проаналізовано підстави та порядок апеляційного розгляду адміністративної справи в контексті реалізації принципу процесуальної економії адміністративного судочинства, визначено процедуру перегляду рішень суду першої інстанції в порядку письмового провадження та звернено увагу на окремі правочинності осіб, що беруть участь у справі, якими їх наділено в апеляційному провадженні, з урахуванням особливостей розгляду справи в порядку письмового провадження.

Ключові слова: адміністративне судочинство, апеляційне провадження, апеляційний розгляд, письмове провадження, принцип процесуальної економії.

В статье проанализированы основания и порядок апелляционного разбирательства дела в контексте реализации принципа процессуальной экономии административного судопроизводства, определена процедура пересмотра решений суда первой инстанции в порядке письменного производства и обращено внимание на отдельные правомочности лиц, принимающих участие в деле, которыми они наделены в апелляционном производстве, с учетом особенностей разбирательства дела в порядке письменного производства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, апелляционное производство, апелляционное разбирательство, письменное производство, принцип процессуальной экономии.

In article the grounds and order of appeal consideration of administrative case in the context of realization of the principle of procedural economy of the administrative legal proceedings are analyzed, the procedure of review of the court of first instance decisions in order of written proceedings is defined and attention to the individual competence of persons involved in the case, which they are endowed in appeal consideration, having regard to the case consideration in order of written proceedings is drawn.

Key words: administrative procedures, appeal proceedings, appeal consideration, written proceedings, principle of procedural economy.

Вступ. З позиції соціальних потреб та інтересів правильно і своєчасне вирішення адміністративного спору судом першої інстанції – це найбільш ефективний варіант захисту прав. У цьому варіанті судовий процес у конкретній адміністративній справі найбільшою мірою сприяє зміцненню законності та правопорядку, попередженню правопорушень, формуванню поважного ставлення до закону і суду. У більшості справ так і відбувається, внаслідок чого



винесення рішення судом першої інстанції завершує судочинство в справі. Лише аномальний розвиток процесу (з позиції послідовного здійснення його цілей) вимагає подальших проваджень [1, с. 24]. Іншими словами, тільки у випадку незабезпечення дієвого захисту прав суб'єкти спірних правовідносин можуть звернутися до вищої судової інстанції, реалізувавши в такий спосіб надане їм Конституцією України право на апеляційне оскарження рішень суду.

Ця засада адміністративного судочинства є однією з основоположних гарантій справедливого та правильного вирішення публічно-правового спору. Вона виступає як запасний варіант, до якого можуть вдатися учасники правових відносин у тому випадку, якщо суд першої інстанції помилився у визначенні їхнього змісту та внаслідок цього ухвалив неправильне рішення у справі. Зауважимо, що основні засади апеляційного провадження знайшли відображення в розділі IV Кодексу адміністративного судочинства України «Перегляд судових рішень» у главі 1 «Апеляційне провадження», яка закріплює право на апеляційне оскарження, визначає порядок і строки апеляційного оскарження, особливості апеляційного розгляду справи в судовому засіданні, а також порядок апеляційного розгляду справи в письмовому провадженні. Забезпечення якісного та оперативного розгляду адміністративної справи з мінімальними витратами часу та коштів учасників процесу є змістом принципу процесуальної економії адміністративного судочинства. Як принцип, процесуальна економія визначає не лише шлях побудови адміністративного судочинства, а й напрям діяльності його учасників, які у своїй діяльності повинні дотримуватись її вимог на всіх стадіях адміністративного процесу.

Постановка завдання. Слід зазначити, що апеляційне провадження складало предмет дослідження багатьох учених, серед яких варто назвати В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, В.І. Шишкіна, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, Н.В. Александрову, С.А. Бондарчука, І.Б. Коліушка, А.О. Селіванова, Р.О. Куйбиду. Окреме дослідження апеляційного розгляду адміністративної справи в контексті реалізації принципу процесуальної економії адміністративного судочинства вказаними та іншими науковцями не проводилось. Зазначене питання станом на сьогоднішній день потребує особливої уваги, оскільки дедалі поширенішими стають випадки застосування письмового провадження апеляційного перегляду рішень судів першої інстанції, що й викликає необхідність у його детальному дослідженні, та є метою статті.

Результати дослідження. Серед принципів адміністративного процесу принцип процесуальної економії відповідає завданням зміцнення законності в публічно-правовій сфері, спрямований на оперативний та ефективний розгляд адміністративних справ судом. Він входить до системи принципів адміністративного судочинства, існує в тісному взаємозв'язку з іншими процесуальними принципами, доповнює і розкриває їх зміст. Значення принципу процесуальної економії полягає в тому, щоб при вирішенні справи в адміністративному суді найбільш повно, доцільно та своєчасно використовувати всі встановлені законом засоби для правильного й швидкого вирішення спору та усунення недоліків в публічно-правових відносинах, яких виявлено при розгляді справи. Принцип процесуальної економії спрямований на реалізацію завдань адміністративного судочинства, відбиває спеціалізацію та направленість адміністративного процесу на всіх його стадіях, у тому числі і під час апеляційного провадження.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС) передбачає два способи апеляційного розгляду справи: у судовому засіданні і в порядку письмового провадження за наявними в справі матеріалами. Відповідно до ч. 1 ст. 197 КАС України, суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними в справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на основі наявних у ній доказів, у разі:

- 1) відсутності клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їхньої участі;
- 2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;
- 3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які прийняті в порядку скороченого провадження за результатами розгляду справ, передбачених пунктами 1, 2 ч. 1 ст. 183–2 КАС України.



Перелік підстав апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження є вичерпним. Вважаємо за потрібне проаналізувати більш детально кожну з них. Так, суд здійснює апеляційний розгляд у письмовому провадженні у випадку, якщо особи, які беруть участь у справі, не заявили клопотання про розгляд справи за їхньої участі. Слід звернути увагу на той факт, що небажання сторін особисто брати участь у судовому процесі часто має місце за умов, коли перегляд справи не вимагає дослідження нових доказів і встановлення нових обставин. Іншими словами, порядок апеляційного розгляду адміністративної справи багато в чому залежить від того, який вид апеляції є характерним для судочинства. Зазначимо, що доктрині відомі два основні види апеляції: неповна та повна. За загальними правилами неповної апеляції під час розгляду справи в апеляційному суді не допускається посилення на нові факти, обставини, докази, які не були предметом розгляду суду першої інстанції та не були вказані в апеляційній скарзі та поясненнях на неї. Якщо в сторін виникає необхідність у посиланні на нові факти і докази, що є необхідним для нового дослідження справи, суд апеляційної інстанції вправі в такому разі скасувати рішення суду першої інстанції, а справу передати на новий розгляд. Наявність такого повноваження унеможливує перетворення апеляційних судів у суди першої інстанції, дисциплінує сторони та інших учасників судового розгляду, змушуючи їх надавати всі докази, які мають значення для справи, до суду першої інстанції, та служить гарантією послідовного розгляду справи у двох судових інстанціях [2, с. 96–97]. За повної апеляції особам, що беруть участь у справі, дозволяється пред'являти в апеляційних судах поряд із фактами і доказами, які вже були предметом розгляду суду першої інстанції, нові факти і докази. Апеляційні суди, що діють за принципом повної апеляції, не вправі повертати справу на новий розгляд до суду першої інстанції, а мають самі винести рішення [3, с. 6].

Проаналізувавши сутність обох видів апеляції та положення ст. 195 КАС України, можна дійти висновку, що ця стаття комбінує елементи неповної та повної апеляції, виходячи з поєднання в адміністративному судочинстві принципів диспозитивності, процесуальної економії та офіційного з'ясування всіх обставин у справі в такий спосіб:

а) суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги, але він може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи;

б) суд апеляційної інстанції може дослідити нові докази за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, однак лише якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог закону.

Отже, суд апеляційної інстанції наділено суттєвими повноваженнями під час перегляду рішень суду першої інстанції, тому весь тягар відповідальності за визначення порядку апеляційного розгляду адміністративної справи лягає лише на нього. Саме тому, навіть якщо сторони подали клопотання про розгляд справи за їх відсутності, суд може не переглядати справи в порядку письмового провадження, якщо дійде висновку про те, що її необхідно розглядати в судовому засіданні. Таке право суду апеляційної інстанції прямо передбачено ч. 2 ст. 197 КАС України.

На нашу думку, вагу положень цієї норми складно перебільшити, оскільки вони є ледь не єдиним дієвим механізмом забезпечення правильного розгляду справи судом апеляційної інстанції. Проаналізуємо її дію на конкретному прикладі. Візьмімо ситуацію, за якої особи, що беруть участь у справі, подають до суду нові докази та водночас заявляють клопотання про розгляд справи за їхньої відсутності. Її складність пояснюється тим, що нові докази не фігурували раніше, містять такі відомості, яких немає в справі, тобто не були предметом дослідження, з ними не ознайомлені, їх не використовували в ході вирішення справи [4, с. 376]. При цьому, крім того, що подібні матеріали потрібно уважно дослідити та вивчити, суду



апеляційної інстанції спершу необхідно встановити, чому саме сторона не могла подати їх під час розгляду справи в суді першої інстанції. Насправді, на практиці суду апеляційної інстанції буде дуже складно лише на підставі наявних у нього письмових обґрунтувань особи визначити справжні причини ненадання цих доказів до суду першої інстанції чи обставини відхилення їх цим судом. У доповненні до цього зауважимо, що ч. 1 ст. 197 КАС України вказує на можливість розгляду справи в порядку письмового провадження лише в тому випадку, якщо її може бути вирішено на основі наявних у ній доказів. Тобто, мова йде тільки про ті докази, які подавалися до суду першої інстанції, досліджувалися під час судового розгляду та були взяті до уваги під час ухвалення рішення в справі. Тож, на нашу думку, у разі подання особою нових доказів слід обов'язково її заслуховувати, аби уникнути небезпеки неправильного застосування норм матеріального чи процесуального права.

Вважаємо, що в порядку письмового провадження суд апеляційної інстанції може переглядати рішення суду першої інстанції як у межах апеляційної скарги, так і за межами доводів апеляційної скарги, якщо встановить порушення, допущені судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи. Це пояснюється тим, що очевидні порушення, які мали місце під час вирішення публічно-правового спору в суді першої інстанції, завжди відображаються в матеріалах справи. А оскільки в порядку письмового провадження апеляційний суд розглядає справу на підставі наявних у ній доказів, то він може безперешкодно виявити ці помилки та вийти за межі апеляційної скарги.

Що стосується другої підстави апеляційного розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження, то слід зазначити, що останнім часом вона набуває поширення в застосуванні. Особливо активно апеляційні суди посилаються на неї, коли розглядають апеляційні скарги на ухвали суду першої інстанції. Так, Вінницький апеляційний адміністративний суд розглянув у порядку письмового провадження апеляційну скаргу ОСОБИ 1 на ухвалу Липовецького районного суду Вінницької області від 22.09.2012 у справі за адміністративним позовом ОСОБИ 1 до Липовецької районної державної адміністрації Вінницької області про вжиття заходів контролю за виконанням судового рішення в адміністративній справі. При цьому в описовій частині ухвали суд зазначив, що сторони в судове засідання не з'явилися, хоча були належним чином повідомлені про дату, час і місце апеляційного розгляду справи, що підтверджується матеріалами справи. Відповідно до ч. 4 ст. 196 КАС України неприбуття в судове 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 [5]. Зазначена ухвала є яскравим прикладом того, що суд апеляційної інстанції достатньо активно вдається до застосування у своїй практичній діяльності положень ст. 197 КАС України.

Аналізуючи третю підставу апеляційного розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження, зауважимо, що, на нашу думку, законодавець учинив не зовсім правильно, встановивши лише такий порядок перегляду деяких рішень, ухвалених у скороченому провадженні. На обґрунтування своєї позиції зазначимо, що, по-перше, ст. 183–2 КАС України передбачає п'ять категорій справ, які можуть вирішуватись у порядку скороченого провадження. Скоріш за все, це обумовлено тим, що всі вони мають приблизно однакову складність і не вимагають додаткових витрат часу. Тим не менш, письмовий порядок апеляційного розгляду встановлюється лише для справ, передбачених пунктами 1 та 2 вказаної статті. На нашу думку, якщо законодавець уже задекларував такий порядок апеляційного перегляду деяких рішень, ухвалених у скороченому провадженні, то, керуючись принципом процесуальної економії адміністративного судочинства, він мав би поширювати його на всі справи, передбачені ст. 183–2 КАС України. По-друге, положення згадуваної статті вказують на те, що в разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої в скороченому провадженні, судові рішення апеляційної інстанції в такій справі є остаточним і оскарженню не підлягає. Це безпосередньо свідчить про те, що апеляційна інстанція є останнім рубежем, у межах якого справу може бути перевирішено. З урахуванням цього, вважаємо, що суд апеляційної інстанції, керуючись положеннями ч. 2 ст. 197 КАС України,



повинен самостійно вирішувати питання про те, в який спосіб слід розглядати справи цієї категорії, враховуючи при цьому їхні обставини.

Проаналізувавши підстави апеляційного розгляду адміністративної справи в письмовому провадженні, визначимо тепер процедуру перегляду рішень суду першої інстанції в такому порядку. Слід зауважити, що достатньо детально її прописано в листі Вищого адміністративного суду України від 30.11.2009 р. № 1619/10/13-09 [6], де зазначено, що письмове провадження в апеляційній інстанції передбачає вивчення колегією суддів апеляційної скарги, заперечень на неї, інших матеріалів, що є в адміністративній справі. Розглядаючи справу в порядку письмового провадження, головуєчий доводить до відома складу колегії суддів, у якій справі та на рішення якого суду подано апеляційну скаргу, що розглядається, з'ясовує питання про наявність самовідводів. Після цього суддя-доповідач доповідає зміст апеляційної скарги та ухваленого в справі судового рішення, зміст позицій інших осіб, які беруть участь у справі. При цьому під час апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження його фіксування за допомогою звукозаписувального технічного засобу не здійснюється, оскільки в такому разі не проводиться судові засідання в розумінні ст. 196 КАС України та справа розглядається без участі секретаря. Після обговорення запропонованих суддями пропозицій колегія суддів відповідно до ст. ст. 198–199 КАС України ухвалює рішення.

Варто також звернути увагу на окремі правочинності осіб, що беруть участь у справі, якими їх наділено в апеляційному провадженні, з урахуванням особливостей розгляду справи в порядку письмового провадження. Так, відповідно до ст. 192 КАС України особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі в справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, будь-коли до закінчення апеляційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги. З цього приводу зауважимо, що оскільки розгляд справи в порядку письмового провадження не передбачає проведення судового засідання, то особи можуть приєднатися до апеляційної скарги лише до початку розгляду справи. Частина 4 ст. 193 КАС України передбачає, що особа, яка подала апеляційну скаргу, має право протягом усього часу розгляду справи відмовитися від неї повністю або частково. Слід наголосити, що це правило має виняток, що стосується випадків апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження. Це пов'язано з тим, що судові засідання не проводиться, а отже особа, яка подала апеляційну скаргу, може відмовитися від неї лише до початку судового розгляду.

Згідно зі ст. 194 КАС України позивач може відмовитися від адміністративного позову, а сторони можуть примиритися будь-коли до закінчення апеляційного розгляду. Якщо справа розглядається апеляційним судом у письмовому провадженні, то всі зазначені вище дії можуть бути вчинені тільки на етапі підготовки адміністративної справи до апеляційного розгляду. Це обумовлено тим, що судові засідання в його класичному розумінні не проводиться. Слід зауважити, що, розглядаючи справу в порядку письмового провадження, суд апеляційної інстанції може виявити порушення закону та постановити окрему ухвалу, направивши її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд має бути повідомлений не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали.

Важливим моментом ухвалення апеляційним судом рішення в справі є доведення його змісту до відома осіб, які беруть участь у справі. Зазначимо, що коли справу було розглянуто в порядку письмового провадження, то способом доведення судового рішення до відома осіб, які беруть участь у справі, є не проголошення судового рішення, а направлення їм його копії. Копія постанови чи ухвали суду апеляційної інстанції надсилається кожній особі, яка бере участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання всіма суддями колегії. На нашу думку, такий спосіб доведення змісту судового рішення, ухваленого судом апеляційної інстанції в письмовому провадженні, є найбільш дієвим і відповідає вимогам закону.

Висновки. Підводячи підсумок цього дослідження, маючи на меті реалізацію принципу процесуальної економії адміністративного судочинства на всіх стадіях процесу, зазна-



чимо, що апеляційний розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження є ефективним й оперативним і, що найголовніше, дієвим способом перегляду рішень судів першої інстанції. Таку практичність обумовлено тим, що КАС України чітко визначає, за яких обставин суд апеляційної інстанції може перейти до розгляду справи в письмовому провадженні. Водночас застосування цієї форми провадження адміністративного судочинства покладає великі ризики на суд апеляційної інстанції, тому його наділено правом будь-коли призначити справу до апеляційного розгляду в судовому засіданні.

Список використаних джерел:

1. Жилин Г.А. Задачи и цели суда в апелляционном и кассационном производстве / Г.А. Жилин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 5. – С. 24–28.
2. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках : [монографія] / К.В. Гусаров. – Х. : Право, 2010. – 352 с.
3. Шевчук П.І. До питання створення та дії апеляційних судів у судовій системі України / П.І. Шевчук // Адвокат. – 1998. – № 2. – С. 5–11.
4. Бобечко Н. Нові (додаткові) матеріали під час провадження у вищестоящих судах / Н. Бобечко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2005. – Вип. 41. – С. 375–385.
5. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 19.12.2012, справа № 213/1594/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28480449>.
6. Лист Вищого адміністративного суду України від 30.11.2009 № 1619/10/13–09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1619760-09>.

КРИШТАЛЬ Т. М.,

доктор економічних наук, доцент
(Черкаський інститут пожежної
безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету
цивільного захисту України)

ПАСИНЧУК К. М.,

старший викладач
(Черкаський інститут пожежної
безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету
цивільного захисту України)

УДК 354

**ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Розглянуто теоретико-методичні підходи до визначення поняття «механізм державного регулювання цивільного захисту» в науці державного управління, проаналізовано його компоненти, запропоновано авторське визначення складових механізму державного регулювання цивільного захисту, специфічних особливостей його функціонування.

Ключові слова: державне управління, механізм державного регулювання, комплексний механізм, цивільний захист.

