

DOI 10.18524/2304-1587.2019.1(34).166126
УДК 342.9

К. В. Кравченко

аспірант

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ІНСТИТУТУ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОВОГО ПРОЦЕСУ ДО ВИМОГ СЬОГОДЕННЯ

Стаття присвячена висвітленню актуальних питань, пов'язаних із адаптацією інституту апеляційного провадження у межах адміністративного судового процесу через призму інформатизації суспільства, з точки зору пошуку ефективних засобів комплексної правової модернізації захисту прав людини за рахунок посиленого судового контролю за діяльністю судів першої інстанції.

Акцентована увага на основних напрямках модернізації апеляційного провадження в Україні, до яких можна віднести гармонізацію, трансформацію та уніфікацію.

Ключові слова: адміністративний судовий процес, інститут апеляції, апеляційні суди, законодавство, апеляційна скарга.

Постановка проблеми. В епоху системних перетворень усіх сфер суспільного життя, реформи істотно вплинули на адміністративний судовий процес взагалі та інститут апеляційного провадження зокрема.

Модернізація інституту апеляційного провадження обумовлена багатьма детермінантами. До основних можна віднести чотири: інтеграційні та глобалізаційні процеси; інформатизація національного суспільства, економічна криза в Україні та проведення правової реформи.

Важливе місце серед зазначених чинників належить інтеграційним та глобалізаційним процесам, які опосередковано впливають на розвиток національної судової системи за рахунок того, що вони встановлюють міжнародні стандарти, яких необхідно дотримуватися, та сприяють застосуванню міжнародного досвіду в національній практиці. Наслідком такого впливу є посилення та прискорення трансформаційних процесів у судовій системі України та окремих її ланках.

Важливою детермінантою трансформації судового процесу є формування прискореними темпами інформаційного суспільства. А це передбачає широке застосування новітніх інформаційних систем і технологій у всіх напрямках суспільної діяльності. Звісно, цей процес не міг оминати стороною й судову систему України.

Завдяки прийняттю Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [1] та Стратегії реформування судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [2], були визначені основні орієнтири розвитку та модернізації судового процесу взагалі та інституту

апеляційного провадження зокрема. Наприклад, запуск у тестовому режимі системи «Електронний Суд» (так званий *e-court*) переводить судову систему на більш високий рівень здійснення правосуддя, з урахуванням міжнародних стандартів здійснення судочинства. Таким чином, враховуючи об'єктивну правову реальність і, відповідно, нагальну необхідність у таких змінах, можна вважати, що використання *e-court* у апеляційному провадженні в адміністративних судах є рухом уперед та сприяє наближенню національного адміністративного судочинства до передових міжнародних стандартів.

Водночас, наявність економічної кризи обумовлює необхідність подолання наслідків недостатності фінансових ресурсів за рахунок якісного оновлення національної судової системи та ефективного здійснення судочинства. Наприклад, шляхом використання інформаційних технологій в судовому процесі. Також, успішна реалізація судової реформи передбачає адаптацію судової системи до нових стандартів, які значною мірою детерміновані зростанням ролі прав людини у системі координат «держава-індивід».

Важливе місце у правовому механізмі захисту прав людини належить інституту апеляційного провадження. Науковий інтерес до цього правового явища зумовлений, передусім, розумінням того, що на стадії апеляції посилюється безпосередній вплив на дотримання законності й рівень захисту прав, свобод та інтересів громадян.

Безумовно, «осучаснення» інституту апеляційного провадження є позитивним кроком, який визначає новий етап у розвитку апеляції та надає додаткові можливості учасникам судового процесу захищати і відстоювати свої права в адміністративному суді.

Усе вищезазначене визначає необхідність формування цілісного бачення перебігу змін і обумовлює створення відповідного правового підґрунтя для розвитку інституту апеляційного провадження в адміністративному судочинстві з урахуванням викликів сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дозволяє стверджувати, що запропонована тема є недостатньо розробленою, хоча полеміка щодо сутності інституту апеляційного провадження не є новою для науки.

Проблематику, що досліджується у цій статті, розглядали О. Акімов (2016 р.) [3], М. Глуховець (2013 р.) [4], Р. Кайдашев (2016 р.) [3], О. Константій (2016 р.) [5], Р. Кукурудз (2010 р.) [6], О. Лощихін (2016 р.) [3], Т. Мінка (2015 р.) [7], С. Потапенко (2010 р.) [8], Є. Яковенко (2011 р.) [9] та інші.

З наведеного видно, що основний масив досліджень було зроблено до революційної зміни процесуального законодавства, обумовленого Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII [10] (далі – Закон № 2147-VIII), а тому ці наукові напрацювання певною мірою не узгоджуються з новими реаліями життя.

Окремі питання щодо апеляційного провадження висвітлювали Ю. Битяка, В. Бевзенко, С. Ківалов, А. Комзюк, О. Кузьменко, Т. Коломонець, Р. Мельник, О. Пасенюк та інші. Але цього не достатньо, адже сучасні буремні реформи сприяли виникненню великої кількості проблем щодо

правового регулювання апеляційного провадження в межах адміністративного судочинства.

Метою статті є здійснення систематизації теоретичних засад розвитку інституту апеляції у межах адміністративного судового процесу в Україні та визначення пріоритетних векторів модернізації, враховуючи наявні теоретико-доктринальні положення та норми діючого законодавства.

Виклад основного матеріалу. В. Шамрай зазначає, що в сучасних умовах основними формами розвитку правових систем є їх гармонізація, трансформація та уніфікація, що безпосередньо відображає суттєвий процес впливів глобалізації на галузевий розвиток ... права [11]. Інститут апеляційного провадження вписується в сучасний контекст правосуддя шляхом одночасного поєднання трьох напрямків модернізації – гармонізації, трансформації та уніфікації.

Наприклад, Закон № 2147-VIII [10] закріплює новий вектор розвитку правосуддя – уніфікацію судових процесів.

Положення Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України передбачають запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – ЄСІТС). Застосування ЄСІТС сприятиме покращенню взаємозв'язків між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також безпосередньо між самими учасниками судового процесу.

Застосування словосполучення «сприятиме» обумовлено тим, що з 1 березня 2019 року розпочалася дослідна експлуатація системи у складі вісьмох підсистем (модулів): Єдиний контакт-центр судової влади України; Єдина підсистема управління фінансово-господарськими процесами; Офіційна електронна адреса (Електронний кабінет); Офіційний веб-портал «Судова влада України»; Єдиний державний реєстр судових рішень; Підсистема «Електронний суд»; Модуль «Автоматизований розподіл»; Модуль «Судова статистика» [14]. У повному обсязі Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система повинна запрацювати через 90 днів, тобто з 1 червня 2019 року.

Для того, щоб система виконувала поставлені перед нею завдання (оперативне здійснення документообігу між усіма учасниками судового процесу, між судами, між судом і учасниками процесу; фіксування судового процесу в судовому засіданні в режимі відео конференції та т. п.), необхідна реєстрація офіційних електронних адрес у ЄСІТС.

Чинним законодавством передбачено дві форми реєстрації – обов'язкова та добровільна.

Законодавець пішов шляхом закріплення переліку осіб, які обов'язково повинні зареєструвати офіційні електронні адреси в ЄСІТС. До таких осіб належать: нотаріуси, адвокати, суб'єкти владних повноважень, приватні виконавці, суб'єкти господарювання. Усі інші здійснюють реєстрацію офіційних електронних адрес добровільно.

Особам, які зареєструвалися в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі і є учасниками судового процесу, суд вручає документи у справах виключно в електронній формі, шляхом їх надсилання на офіційну електронну адресу особи.

Наступною новелою процесуального законодавства є закріплення подання процесуальних та інших документів, вчинення процесуальних дій

в електронній формі виключно за допомогою ЄСІТС, з використанням особистого електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП) [15]. Отримання особистого ЕЦП здійснюється в Акредитованому центрі сертифікації ключів (АЦСК).

Варто зазначити, що тенденція до уніфікації Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України прослідковується і в питанні щодо подання до суду представником процесуальних документів у електронній формі, що передбачає подання довіреності або ордеру в електронній формі, підписаних ЕЦП [15].

Наступним прикладом уніфікації трьох кодексів можна назвати ситуацію, коли реєстрація в ЄСІТС не позбавляє особу права на подання документів до суду в паперовій формі. Але якщо особа подала апеляційну скаргу в електронній формі, то і весь «пакет документів» (клопотання, письмові докази та т. п.) необхідно подавати виключно в електронній формі, крім випадків, передбачених законодавством.

Наступною важливою новелою, яка в повному обсязі запрацює з 01.06.2019 року, є те, що суд буде проводити розгляд справи за матеріалами судової справи в електронній формі. Тобто всі документи, які є у справі, переводяться у електронну форму та приєднуються до «електронної судової справи». Безперечно, усі зазначені вище новели є позитивними, адже переведення більшої частини адміністративного судочинства у площину віртуального простору, обмеженого ЄСІТС, дозволить більш ефективно виконувати завдання адміністративного судочинства, передбачені ч. 1 ст. 2 КАСУ [13].

Переведення адміністративного судочинства (і в тому числі інституту апеляційного провадження) у форму електронного судочинства сприятиме підвищенню довіри до судової системи та підвищенню рівня здійснення правосуддя завдяки наступному:

а) спрощенню доступу до справи учасників судового процесу та ознайомленню із матеріалами справи – результатом цього є створення умов для оперативного розгляду апеляційної скарги;

б) переведенню більшості відносин між учасниками справи у інформаційний простір ЄСІТС, що сприятиме зменшенню емоційного, організаційного, фінансового навантаження на учасників справи, і як наслідок, оптимізації фінансових та емоційних витрат;

в) використанню всіма учасниками судового процесу інформаційно-комунікативних систем сприятиме скороченню часу на обмін інформацією, на розгляд справи, тобто скороченню часових затрат.

Наприклад, збільшення оперативності розгляду справи обумовлено багатьма чинниками. До них можна віднести: заощадження часу в зв'язку з переданням матеріалів від одного суду до іншого; оперативна можливість одночасного ознайомлення з матеріалами справи усіма учасниками судового процесу та швидкого реагування на нові факти по справі; доступ до тексту судового рішення через ЄСІТС; одержання судових повісток за допомогою SMS-повідомлень; отримання інформації про стан проходження справи у суді України за допомогою офіційного веб-порталу «судова влада України»; одержання копій судових рішень та т. п.

Однією з ключових змін в інституті апеляційного провадження є більш широке запровадження процедур розгляду справи без виклику сторін у су-

дове засідання [13]. Все більше справ суди почнуть розглядати віддалено, сторони почнуть довіряти судам, а суди будуть довіряти доказам, які подаються сторонами. Це дозволить забезпечити як зменшення навантаження на судову систему, так і зручність судового розгляду для сторін.

Модернізація інституту апеляційного провадження пов'язана не тільки із застосуванням інформаційно-телекомунікативних технологій.

Трансформація інституту апеляційного провадження здійснюється у декількох напрямках.

По-перше, реорганізація судів апеляційної інстанції та їх системи. На даний час стаття 292 КАСУ закріплює систему судів апеляційної інстанції з урахуванням ст. 124 Конституції України [16], ст.ст. 14, 26 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [17], ст. 23 КАС України.

Дана система включає такі складові: апеляційні адміністративні суди в апеляційних округах (ч. 1 ст. 292 КАСУ); Верховний Суд у випадках, передбачених законодавством (ч. 2 ст. 292 КАСУ); Велика Палата Верховного Суду у випадках, передбачених законодавством (ч. 3 ст. 292 КАСУ).

Необхідно звернути увагу, що на підставі Указу Президента України №455/2017 «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» [18] зареєстровано сім із восьми апеляційних адміністративних судів у апеляційних округах, окрім четвертого апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає Автономну Республіку Крим і місто Севастополь, з місцезнаходженням у місті Севастополі.

Істотно на формування системи апеляційних адміністративних судів вплинула ліквідація вищих спеціалізованих судів та повернення до трьохрівневої системи судоустрою на чолі з Верховним Судом.

По-друге, прослідковується трансформація порядку здійснення апеляційного провадження. Наприклад, кардинально змінився порядок подання апеляційної скарги. Частина 1 статті 297 КАС України передбачає новий порядок подання апеляційної скарги – вона подається безпосередньо до суду апеляційної інстанції. Раніше апеляційна скарга подавалася через суд першої інстанції [12]. Зазначене нововведення суттєво заощаджує дорогоцінний час та кошти апелянта, а також людські ресурси судової установи. Дана новела обумовлена наявністю електронної форми адміністративної справи, функціонуванням окремих елементів системи «електронний суд» та запровадженням ЄСІТС.

Слід звернути увагу, що законодавством збільшено строки апеляційного оскарження судових рішень. Частина 1 статті 295 КАС України закріплює норму, що апеляційна скарга на рішення суду подається протягом тридцяти днів, на ухвалу суду – протягом п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення [13].

Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частину рішення (ухвали) суду, або розгляду справи в порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

До новел процесуального законодавства можна віднести положення, передбачені ч. 1 ст. 293 КАС України щодо можливості оскарження в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції, а не постанови, як було в попередній редакції КАС України [12]. Статус рішення суду першої інстанції законодавець визначив у п. 13 ч. 1 ст. 4 КАС України, зазначивши,

що судовим рішенням суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги, є рішенням суду [13].

Наступним напрямком трансформації інституту апеляційного провадження є посилення значення правової позиції, закріпленої в постановках Верховного Суду/Верховного Суду України (далі – ВС/ВСУ). Тобто, хоча законодавець прямо не зазначив, що раніше прийняті постанови ВС/ВСУ є обов'язковими, однак передбачається, що можливість відступу від них надається лише Верховному Суду. А тому виникають норми, за яких: а) відступити від правових позицій, викладених у постановках Верховного Суду/Верховного Суду України, можна виключно на етапі розгляду справи в суді касаційної інстанції шляхом її передання на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої палати Верховного Суду; б) суд першої або апеляційної інстанції не має права відступати від правової позиції, викладеної в постановках ВС/ВСУ. Таким чином, закріпивши положення про необхідність врахування судами позицій ВС, а також не злишивши можливості відступу від таких позицій, законодавець намагається мінімізувати дискрецію судів нижчих інстанцій за однотипними справами та окремими правовими колізіями [19].

Водночас подібний стан речей свідчить про те, що апеляційні суди втрачають функцію формування єдиної судової практики застосування законодавства при вирішенні адміністративних справ адміністративними судами першої інстанції і дана функція передається Верховному Суду. Це дозволяє знизити рівень подвійних стандартів, застосування яких було обумовлено тим, що однотипні справи могли вирішуватись по-різному, в залежності від складу суду, часу прийняття рішення та інших обставин.

У статті розглянуто основні, але не всі актуальні питання, які сприяють «осучасненню» інституту апеляційного провадження в адміністративному судочинстві.

Висновки. Важливою складовою механізму реалізації права людини на судовий захист є забезпечення апеляційного оскарження в адміністративних судах.

Інститут апеляційного провадження на даний час знаходиться в процесі докорінних змін під впливом чотирьох детермінант – інтеграційних та глобалізаційних процесів, інформатизації суспільства, економічної кризи та судової реформи.

Найбільший вплив на інститут апеляційного провадження здійснює формування інформаційного суспільства в Україні. Даний формат організації та проведення апеляційного провадження істотно змінює як систему апеляційних адміністративних судів, так і порядок апеляційного провадження. Наслідками докорінної модернізації інституту апеляційного провадження є підвищення довіри до адміністративного суду завдяки справедливому правосуддю; спрощення доступу до нього; підвищення оперативності перегляду судових рішень; та підвищення рівня економічності процедури перегляду судових рішень судів першої інстанції та інше.

Список літератури:

1. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05 2013 № 386-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 21.04.2019).

2. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 26.04.2019).
3. Кайдашев Р., Лоцихін О., Акімов О. Теоретико-методологічні аспекти перегляду судових рішень в апеляційному впровадженні в адміністративному процесі України : навч. посіб. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2016, 124 с.
4. Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу. Форум права. 2013. № 3. С. 114-118. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_21.pdf. (дата звернення: 26.04.2019).
5. Константи́й О. В. Інститут апеляції в адміністративному судовому процесі. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 5. URL: http://www.par.in.ua/5_2016/61.pdf (дата звернення: 26.04.2019).
6. Кукурудз Р. О Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 23 с.
7. Мінка Т. П., Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України: монографія. Дніпропетровськ, 2015, 196 с.
8. Потапенко С. В. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський нац. ун-т внутрішніх справ, Харків, 2010. 20 с.
9. Яковенко Є. О. Реалізація конституційного права особи на апеляційне оскарження судових рішень в порядку адміністративного судочинства. Вісник Академії митної служби України: Серія «Право». 2011. № 2(7).
10. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 03.10.2017 № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 48. Ст. 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> (дата звернення: 26.04.2019).
11. Шамрай В. Методологічні засади впливу сучасних процесів глобалізації на розвиток конституційного права. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/5/35.pdf> (дата звернення: 26.04.2019).
12. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (в редакції від 03.08.2017 року) URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>(дата звернення: 27.04.2019).
13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (в редакції від 04.11.2018 року) URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 27.04.2019).
14. ДСА України оголосила про створення та функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. URL: <https://court.gov.ua/press/general/611254/> (дата звернення: 26.04.2019).
15. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 27.04.2019).
16. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: // <http://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 26.04.2019).
17. Про судоустрій і статус суддів від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 26.04.2019).
18. Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах: Указ Президента України від 29 грудня 2017 року № 455/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4552017-23394> (дата звернення: 26.04.2019).

19. Правові позиції Верховного Суду: дискреція судів нижчих інстанцій. URL: <http://ukrainepravo.com/scientific-thought/pravova-pozytsiya/pravovi-pozytsiyi-verkhovnogo-sudu-dyskretsia-sudiv-nyzhchykh-instantsiy/> (дата звернення: 26.04.2019).

Стаття надійшла до редакції: 28.04.2019 р.

К. В. Кравченко

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДАПТАЦИИ ИНСТИТУТА
АПЕЛЛЯЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА В РАМКАХ
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА
С УЧЕТОМ ТРЕБОВАНИЙ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ**

Резюме

Статья посвящена освещению актуальных вопросов, связанных с адаптацией института апелляционного производства в рамках административного судебного процесса в плоскости информатизации общества, с точки зрения поиска эффективных средств комплексной правовой модернизации защиты прав человека за счет усиления судебного контроля за деятельностью судов первой инстанции.

Акцентировано внимание на основных направлениях модернизации апелляционного производства в Украине, таким как гармонизация, трансформация и унификация.

Ключевые слова: административный судебный процесс, институт апелляции, апелляционные суды, законодательство, апелляционная жалоба.

K. V. Kravchenko

Odesa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

**CURRENT ISSUES OF ADAPTATION OF THE INSTITUTE
OF APPEALS PRODUCTION WITHIN THE FRAMEWORK
OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCESS TAKING
INTO ACCOUNT THE REQUIREMENTS OF THE DAY**

Summary

The article is devoted to highlighting topical issues related to the adaptation of the institute of appeal proceedings within the administrative judicial process in the field of informatization of society from the point of view of finding effective means of comprehensive legal modernization of the protection of human rights by strengthening judicial control over the activities of the courts of first instance.

Attention is focused on the main directions of modernization of appeal production in Ukraine, such as: harmonization, transformation and unification.

Key words: administrative litigation, institute of appeal, appellate courts, legislation, appeal.