

СУБ'ЄКТИ, ОБ'ЄКТ, ПРЕДМЕТ, ФОРМА І СТРОКИ КАСАЦІЙНОГО ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

ЛІПСЬКИЙ Дмитро Володимирович - здобувач Київського міжнародного університету

УДК 342.925:347.92

Проанализировано современное состояние правовой регламентации элементов права на кассационное обжалование в административном судопроизводстве Украины среди которых выделены: субъекты, объект, предмет, форму и сроки обжалования. В соответствии с предметом научного анализа сформулировано авторское понятие каждого элемента кассационного обжалования и очерчены законодательные перспективы их усовершенствования.

Ключові слова: адміністративне судочинство, касаційне провадження, об'єкт, предмет, форма, строки оскарження.

Постановка проблеми

Нормативно-правова регламентація касаційного оскарження в адміністративному судочинстві зумовлена об'єктивними потребами сучасного юрисдикційного процесу, орієнтованого на пріоритетність прав, свобод і законних інтересів особи, й наявністю непоодиноких випадків скасування і зміни рішень суду першої та апеляційної інстанцій. Функціонування того чи іншого правового інституту в юрисдикційному процесі відповідає певним правилам, має відповідну процесуальну форму, недотримання якої зумовлює порушення прав і законних інтересів суб'єктів цього процесу.

Застосування права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві передбачає низку вимог щодо суб'єктів, об'єкта, предмета, форми і строків оскар-

ження, з'ясування особливостей яких і зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання правової регламентації стадії перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві, будучи перспективним напрямком наукових досліджень як в пізнавальному, так і в практичному аспектах неодноразово опинялися у центрі наукових обговорень фахівців у галузі адміністративного процесу, зокрема в роботах: В. Аверянова, В. Стефанюка, О. Рябченко, Є. Сорочка, С. Гнатюка, Ю. Тереніна та інших. Втім, зазначені науковці розглядали здебільшого загальні питання перегляду судових рішень, не піддаючи детальному аналізу проблеми визначення елементів касаційного оскарження.

Метою статті є аналіз правового регулювання суб'єктів, об'єкта, предмета, форми і строків касаційного оскарження в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу

З огляду на положення ст. 2 КАС України перед судом касаційної інстанції при перегляді рішень адміністративних судів стоять завдання, які полягають у: забезпеченні законності та справедливості правосуддя; недопущенні звернення до виконання незаконного, необґрунтованого та несправедливого судового рішення; забезпеченні

відновлення, захисту та реалізації прав і законних інтересів учасників процесу; забезпеченні відшкодування завданої незаконними рішеннями шкоди; сприянні однаковому розумінню та застосуванню законів судами першої й апеляційної інстанції.

Реалізація права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві передбачає низку вимог щодо суб'єктів, об'єкта, предмета, форми і строків оскарження.

Важливим елементом будь-якого процесу оскарження (позасудового чи судового) є суб'єкт оскарження. Загалом, з позицій етимологічного значення поняття „суб'єкт” означає істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особу, якій належить активна роль у певному процесі [1, с. 879]. У свою чергу, суб'єкт пізнання в будь-якому процесі є складною соціально-організованою системою, яка в якості своїх компонентів включає різних учасників процесу (органи, окремі особи), що виступають носіями інформації про проступок або здійснюють у передбаченому законом порядку її придбання і перетворення в достовірне знання (докази) з метою вирішення завдань адміністративно-деліктного провадження [2, с. 14].

Відповідно до ч. 1 ст. 211 КАС України правом подавати касаційну скаргу наділені як сторони та інші особи, які беруть участь у справі, так і особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки. Відповідно до ст. 47 КАСУ особами, які беруть участь у справі, є сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб [3].

Беручи участь в адміністративному процесі, суб'єкти касаційного оскарження прагнуть довести до відома суду порушення норм законодавства судами першої та апеляційної інстанцій, щоб виключити настання невігідних для себе правових наслідків. Суб'єкти касаційного оскарження ініціюють додаткову перевірку судових актів, аргументуючи скаргу переконливими доводами про допущені судами першої та апеляційної інстанцій порушення норм матеріального чи процесуального права. Тлумачення ст. 211 КАСУ дозволяє стверджувати, що процесу-

альне становище суб'єктів права касаційного оскарження визначається характером їх юридичної зацікавленості і процесуальними юридичними зв'язками з іншими учасниками процесу.

Суб'єкти касаційного оскарження, як і будь-які інші суб'єкти адміністративного судочинства, повинні володіти адміністративною процесуальною правоздатністю та дієздатністю. Відповідно до ст. 48 КАСУ адміністративна процесуальна правоздатність – це здатність фізичних та юридичних осіб мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві; адміністративна процесуальна дієздатність – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, яка належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також юридичним особам [3].

З метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, відповідно до вимог ст. 36-1 Закону України “Про прокуратуру” та ч. 2 ст. 60 КАС України ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи, може прокурор [3].

Отже, суб'єктами касаційного оскарження в адміністративному судочинстві є наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб, а також прокурор.

Окрім суб'єктів, до структури процесу касаційного оскарження в адміністративному судочинстві, належать його об'єкт і предмет. Виходячи із загального етимологічного розуміння слова „об'єкт” як „пізнавана дійсність, явище, на яке спрямована діяльність” [1, с. 977], у касаційному оскарженні його можна визначити, як „те, що оскаржується”, тобто об'єктом касації, відповідно до ч.2 ст.211 КАС України, виступають: рішення та ухвали адміністративних судів першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, рішення суду апеляційної інстанції, ухвали суду апеляційної інстанції (за умови, що вони перешкоджають подальшому провадженню у справі) [3].

Як об'єкт касаційного оскарження судові рішення (постанови, ухвали) в адміністративній справі повинні відповідати вимогам ст. ст. 158, 160, 163, 165, 167, 206, 207, 254 КАС України. Так, відповідно до положень ст. 205 КАС України об'єктом касаційного оскарження є рішення суду апеляційної інстанції щодо: зміни постанови суду першої інстанції; прийняття нової постанови, якими суд апеляційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги; залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін; зміни ухвали суду першої інстанції; скасування судового рішення і постановлення нової ухвали; скасування судового рішення і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі; визнання судового рішення нечинним і закриття провадження у справі; скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції [3].

Об'єктом касаційного оскарження також є ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Разом із тим є остаточними та не підлягають касаційному оскарженню ті ухвали суду апеляційної інстанції, які виконуються негайно. А саме, про: 1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць; 2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць; 3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби; 4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності; 5) уточнення списку виборців; 6) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання; 7) усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання; 8) накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття

арешту з таких активів та надання доступу до них; 9) повне або часткове зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо це загрожує життю та/або здоров'ю людей (ст. 256 КАС). Негайно також виконуються й ухвали суду апеляційної інстанції щодо перегляду постанов суду, прийнятих у порядку скороченого провадження [4, с. 99].

З цього приводу ВАСУ в інформаційному листі від 27.10.2011р. № 1901/11/1 наголосив, що касаційному оскарженню підлягають усі ухвали суду першої інстанції, переглянуті в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції, крім тих, щодо яких КАС України встановлено неможливість касаційного перегляду (ті, що виконуються негайно). Відповідно апеляційні адміністративні суди не повинні зазначати про те, що постановлені ними ухвали, які перешкоджають подальшому провадженню у справі, є остаточними і не підлягають оскарженню. Заперечення на інші ухвали можуть бути включені до касаційної скарги на судові рішення, ухвалені за наслідками апеляційного провадження [5].

Проведений аналіз об'єкта касаційного оскарження засвідчує, що чинна процедура касації, з огляду на практичну потребу, напряму пов'язана з фактом апеляційного оскарження, проте, з огляду на основну мету й завдання касації, доцільно передбачити можливість касаційного провадження в обхід апеляційного оскарження, на зразок, як це існує у законодавстві Німеччини [6, с.289].

З метою уточнення об'єкта касаційного оскарження в адміністративному судочинстві пропонуємо доповнити статтю 211 КАС України частиною 4 такого змісту: “4. Рішення суду першої інстанції, які не переглядалися в апеляційному порядку можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо існують розбіжності у рішеннях адміністра-

тивних судів щодо вирішення аналогічних спорів, за умови, що позивач та відповідач дадуть письмову згоду на такий перегляд. Така скарга не може ґрунтуватись лише на процесуальних недоліках, а її подача та заяви сторін про згоду визнаються відмовою від апеляційного оскарження”.

Щодо предмету касаційного оскарження, то він чітко сформульований у ч. 3 ст.211 КАС України: це судові рішення, прийняті з порушенням норм матеріального чи процесуального права. Визнання змісту та обсягу юридичної формули “судових рішень”, яка позначає предмет касаційного оскарження має чітку мету, що полягає у необхідності забезпечення справедливого судочинства, єдності судової практики, а і, як наслідок, дієвості конституційного права на судовий захист.

Варто зауважити, що ні КАС України, ні будь-який інший нормативний акт вітчизняного законодавства не містять визначення поняття норми матеріального чи процесуального права й не розмежовують їх. На рівні наукового розуміння норма матеріального права – це первинний регулятор суспільних відносин, який містить правило (права, обов'язки, заборони), на підставі якого можливе вирішення справи по суті; норма процесуального права – норма, що встановлює оптимальний порядок застосування норм матеріального права: містить правило, на підставі якого можливо вирішення справи по суті. Призначення процесуальної норми – встановити процедуру, “регламент” здійснення прав або виконання обов'язків, закріплених у матеріальних нормах; сприяти досягненню результату, передбаченого нормою матеріального права [7, с. 125].

На слухну думку О. А. Ковалю, матеріально-правові норми утворюють, так би мовити, перший шар права, правові підвалини суспільства та держави. Процесуально-правові норми, що утворюють другий шар, визначають юридичні способи й засоби здійснення, охорони, захисту та відновлення першого шару права й тягнуть на собі основний тягар забезпечення режиму законності в суспільстві та державі. Значення процесуальних норм полягає в тому, що ними ви-

значається порядок і процедура втілення в життя правових норм, що закріплюють права й обов'язки суб'єктів правовідносин [8].

Фактично має місце нерозривність норм матеріального й процесуального права: одна і та ж норма може розглядатися, як така, що містить ознаки як матеріального, так і процесуального характеру. При цьому навіть якщо і вдається розмежувати норми процесуальні від матеріальних, то в силу тісного взаємозв'язку таких норм порушення однієї здебільшого є одночасним порушенням іншої. Виділити порушення виключно норм одного виду (матеріальних) без порушення норм іншого (процесуальних) не вбачається за можливе.

Рішення адміністративних судів, прийняті з порушенням норм матеріального чи процесуального права, які є предметом касаційного оскарження, можна поділити на два види: 1) вирішальне (кінцеве) рішення в адміністративній справі, яким спір вирішується по суті (переглянуті в порядку апеляції рішення суду першої інстанції та рішення суду апеляційної інстанції); 2) „поточні рішення” щодо процесуальних дій, які приймаються протягом провадження в адміністративній справі (ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції).

Формою реалізації права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві є касаційна скарга, вичерпний перелік вимог щодо якої чітко окреслено в законі. Зокрема, ст. 213 КАС України регламентує наступні вимоги до касаційної скарги: 1) письмова форма; 2) наявність змісту, який повинен містити: найменування адміністративного суду касаційної інстанції; ім'я (найменування), поштову адресу особи, яка подає касаційну скаргу, та осіб, які беруть участь у справі, а також їх номери засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є; судові рішення, що оскаржуються (найменування адміністративного суду або суду апеляційної інстанції, номер справи та дату прийняття рішення або постанови); обґрунтування вимог особи, яка подає касаційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає порушення норм матеріального чи процесу-

ального права з посиланням на чинне законодавство України; вимоги особи, яка подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції стосовно бажаного результату розгляду касаційної скарги; клопотання особи, яка подає касаційну скаргу (у разі необхідності); перелік матеріалів, що додаються з вказівкою на найменування документів, їх номер і дату, кількість аркушів (обов'язково – документ про сплату судового збору, копії касаційної скарги відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі, та копії оскаржуваних рішень судів першої та апеляційної інстанцій); 3) підпис суб'єкта оскарження (особи, яка її подає, або її представника, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження) [3].

Отже, єдиною формою касаційного оскарження в адміністративному судочинстві є касаційна скарга як звернення суб'єктів касаційного оскарження до суду касаційної інстанції з вимогою переглянути рішення судів першої та апеляційної інстанцій, постановлені з порушенням матеріальних чи процесуальних норм.

З огляду на законодавчо визначені підстави залишення касаційної скарги без руху (ч. 3, 4 ст. 214 КАС України) ще однією вимогою касаційного оскарження є його строки. У науковій літературі з питань адміністративного судочинства строк звернення до суду визначають як період часу, у межах якого особа може звернутися до адміністративного суду з позовною вимогою про захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічних відносин [9].

В адміністративному судочинстві загальні положення визначення строків звернення до суду та процесуальних строків містяться в главі 8 розділу I КАС України, а ч. 2. ст. 212 КАС України регламентовано, що касаційна скарга на судові рішення подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції. Виключення становлять випадки коли залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі потребує більше часу (за ст. 160 повний текст постанови має бути виготовлено не пізніше ніж за п'ять днів з дня закінчення розгляду справи і проголошення вступної та резолютивної частини) [3].

Отже, право на касаційне оскарження розглядається через строк подання касаційної скарги, що накладає відбиток на розуміння його правової природи. За змістом строк касаційного оскарження є матеріально-правовим, оскільки безпосередньо пов'язаний із реалізацією права на судовий захист. Для попередження та уникнення зловживанню процесуальними правами щодо оскарження судових актів визначено 20-ти денний термін, протягом якого суб'єкт оскарження може подати касаційну скаргу.

Разом із тим у випадку пропущення передбачених законом строків касаційного оскарження з поважних причин існує можливість їх поновлення за клопотанням осіб, які беруть участь у справі (ч. 4 ст. 214 КАС України), яке, хоча і не впливає на момент набрання законної сили судового рішення що оскаржується, однак може бути підставою зупинення його виконання, відповідно до ч. 5 ст. 215 КАС.

Незалежно від важливості причини пропуску строку касаційного оскарження суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження у разі, якщо касаційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після того, як спливе один рік з моменту набрання оскаржуваним судовим рішенням законної сили.

Отже, прийняття судом касаційної інстанції касаційної скарги після закінчення строку на касаційне оскарження є правом, а не обов'язком Вищого адміністративного суду України. Однак навіть за наявності об'єктивних причин пропуску строку на касаційне оскарження КАС України не передбачена можливість суду касаційної інстанції за своєю ініціативою поновити строк на касаційне оскарження – для цього необхідна письмова заява особи, яка подає касаційну скаргу.

Різновидами строку касаційного оскарження, як засобу забезпечення права на судовий захист в адміністративному судочинстві, є : строк подання касаційної скарги, передбачений законом (ч.2 ст.212 КАС); строк подання заперечення на касаційну скаргу, встановлений ВАСУ.

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано сучасний стан правової регламентації елементів права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві України, серед яких виділено суб'єкти, об'єкт, предмет, форму та строки оскарження. Відповідно до предмета наукового аналізу сформульовано авторське поняття кожного елементу касаційного оскарження та окреслено законодавчі перспективи їх удосконалення.

Загалом дотримання вимог щодо форми та строків касаційного оскарження є однією з обов'язкових умов перегляду рішень адміністративних судів у порядку касаційного провадження.

Отже, суб'єкти касаційного оскарження в адміністративному судочинстві – це наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю фізичні та юридичні особи, які, відповідно до вимог КАС України мають право подавати касаційну скаргу на рішення адміністративних судів.

Об'єктом касаційного оскарження є 1) рішення адміністративних судів першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку; 2) ухвали адміністративних судів першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку; 3) рішення суду апеляційної інстанції; 4) ухвали суду апеляційної інстанції (за умови, що вони перешкоджають подальшому провадженню у справі).

Об'єкт касаційного оскарження в адміністративному судочинстві конкретизує його предмет, яким визнаються не всі рішення адміністративних судів, а лише ті, що прийняті з порушенням норм матеріального чи процесуального права.

Єдиною формою касаційного оскарження в адміністративному судочинстві є касаційна скарга як звернення суб'єктів касаційного оскарження до суду касаційної інстанції з вимогою переглянути рішення судів першої та апеляційної інстанцій, постановлені з порушенням матеріальних чи процесуальних норм.

Строк касаційного оскарження в адміністративному судочинстві – це період часу, у межах якого особа може звернутися до ВАС України з вимогою про перегляд судового рішення в касаційному порядку.

SUMMARY

The modern state of legal regulation of elements of right is analyzed on an appeal in the administrative legal proceeding of Ukraine among which it is selected subjects, object, object, form and terms of appeal. In accordance with the article of scientific analysis the author concept of every element of appeal and outlined legislative prospects of their improvement is formulated.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови: [2-е вид.] / голов. ред. - В. Т. Бусел, редактори-лексикографи: - В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. - К. : Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. - 1728 с.
2. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сорочко Євген Олександрович; ДНДІ МВС України. - Київ, 2012. - 20 с
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-VI / [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.rada.gov.ua.
4. Колпаков В. К. Настільна книга професійного судді при розгляді адміністративних справ. Науково-практичний посібник для судді / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. - Х. : Харків юридичний, 2011. - 480 с.
5. Щодо права на апеляційне або касаційне оскарження судових рішень, ухвалених за результатами розгляду звернень органів державної податкової служби: Інформаційний лист ВАС України від 27.10.2011р. № 1901/11/13-11 / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. - Алматы : Фонд Сороса, Казахстан, 2012 - 800 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія права і держави / О. Ф. Скакун. - К.: Алєрта; ЦУЛ, 2011. - 520 с.
8. Коваль О. А. Принципи процесуального права та їх втілення в законодавчій регламентації діяльності міліції України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олексій Анатолійович Коваль. - К., 2006. - 198 с.
9. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / - М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". - Серія "Право". - 2011. - № 2(4) : [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n>.