

УДОСКОНАЛЕННЯ КАСАЦІЙНОГО ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

ЛІПСЬКИЙ Дмитро Володимирович - здобувач Київського міжнародного університету

УДК 342.925:347.92

Проанализировано современное состояние правовой регламентации кассационного обжалования в административном судопроизводстве Украины и установлены пути развития этого института, в частности касательно усиления гарантий реализации права на справедливый суд.

В соответствии с предметом научного анализа сформулированы предложения по усовершенствованию организационно-правовых основ кассации в административном судопроизводстве.

Ключові слова: адміністративне судочинство, касаційне оскарження, удосконалення касації.

Постановка проблеми

Судова влада в Україні покликана відігравати важливу роль у розбудові демократичної та правової держави, бути ефективним гарантом дієвого та своєчасного захисту прав, свобод та інтересів громадян. Саме тому при розгляді питань і справ щодо прав і свобод людини органи державної влади, насамперед суди, повинні виходити не лише з національних нормативно-правових актів, але й з Конвенції та чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які є частиною національного законодавства (ст. 9 Конституції України). У разі розбіжностей між національними нормативно-правовими актами та чинними міжнародними договорами органи державної влади, в тому числі суди, повинні застосовувати останні. Національні судові

органи зобов'язані визнавати принципи і норми Конвенції як пріоритетної основи своєї діяльності.

Поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, розширення права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб значно збільшило надходження справ до суду, а відповідно й завантаженість суддів, що впливає як на строки розгляду справ, так і на їх якість. Усе це вимагає вдосконалення судочинства, зокрема, розширення повноважень касаційної інстанції, що і обумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми судової влади, загалом, та адміністративного судочинства, зокрема, посідають вагомe місце у юридичній науці і досліджувались В. Стефанюком, С. Пашковим, О. Рябченко, Є. Сорочком, Ю. Шереніним, Р. Куйбідою, В. Маляренком та іншими.

Разом із тим у сучасній вітчизняній правовій науці та практиці відсутні відповідні наукові розробки, присвячені аналізу проблем функціонування інституту касаційного оскарження в адміністративному судочинстві

Метою статті є аналіз організаційно-правових засад удосконалення касаційного

оскарження в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу

В Україні забезпечення касаційного оскарження визначено конституційною засадою судочинства, принципом здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції, складовою конституційного права людини на захист її прав і свобод. Тому надання громадянам права на реалізацію судового захисту їх порушених конституційних прав є невід'ємним елементом законності у державі.

Визначальним критерієм оцінки ефективності судової влади та правосуддя в правовій державі є гарантованість захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у результаті справедливого судового розгляду, що, у свою чергу, забезпечується конституційними вимогами здійснення правосуддя незалежним і справедливим судом, а також процесуальними гарантіями, які, окрім іншого, включають можливість оскарження судових рішень, у тому числі в касаційному порядку.

Задекларовані у законі завдання адміністративного судочинства обумовлені гарантуванням реалізації права заявника на оскарження (на скаргу), яке не обмежується лише зверненням до суду за захистом від діяльності суб'єктів владних повноважень і розглядом обставин справи по суті у першій інстанції, а й охоплює також можливість інстанційного оскарження вже прийнятих судових рішень.

Законодавець, встановивши порядок оскарження судових рішень, постановлених адміністративними судами у першій та апеляційній інстанціях, визначив суть касаційного оскарження як процесуальної гарантії справедливого судочинства, яка полягає у забезпеченні законності прийняття судових рішень, а, відповідно, у забезпеченні касаційною інстанцією права кожного на судовий захист у адміністративних судах. Особливості реалізації права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві врегульовані Главою 2 "Касаційне провадження" КАС України, де ст.ст. 210 – 234 визначено: суб'єкти касацій-

ного оскарження, суд касаційної інстанції та його повноваження; підстави, порядок і строки касаційного оскарження, вимоги до касаційної скарги, межі перегляду та порядок розгляду справи судом, вимоги до рішень суду касаційної інстанції тощо [1].

Гармонізація національної системи адміністративного судочинства передбачає врахування досвіду інших країн щодо правової регламентації інститутів адміністративного процесуального права, загалом, та касаційного оскарження, зокрема.

Зважаючи на географічні, політичні, правові (романо-германська правова сім'я) особливості України вбачається за доцільне аналізувати норми законодавства окремих пострадянських країн та держав традиційного континентального права, які максимально наближені до України за пріоритетами адміністративно-процесуальної законотворчості. Зокрема, Австрії, Азербайджану, Болгарії, Вірменії, Грузії, Естонії, Латвії, Литви, Польщі, Франції, ФРН, тощо.

Порядок касаційного провадження у всіх країнах ґрунтується на засадах колегіальності, а судом касаційної інстанції є найвищий орган судової системи в державі (Верховний, або Вищий, або Державний Суд).

Однією з важливих функцій вищих судових органів у континентальному праві є забезпечення єдності судової практики, тому касаційні інстанції багатьох країн наділені правотворчими повноваженнями, що додає гнучкості системі правового регулювання, сприяє її ефективності та досконалості.

Спеціальні нормативні акти, що регламентують касаційне оскарження в адміністративному судочинстві країн Європи, можна поділити на такі групи: – кодифіковані акти, які містять окремі розділи (глави тощо) щодо касаційного провадження (Азербайджан, Болгарія, Грузія, Вірменія, Естонія, Франція); – окремі, не кодифіковані законодавчі акти, структурні частини яких регламентують порядок касаційного оскарження в адміністративному судочинстві (Австрія, Латвія, Литва, Польща, ФРН).

Для запровадження додаткових гарантій захисту прав особи від суддівського свавілля та оперативного вирішення адміністративної справи з позиції можливого запозичення в Україні заслуговують на увагу положення:

- статті 11 Кодексу адміністративної юстиції Франції [2] та статті 227 Адміністративно-процесуального кодексу Болгарії [3] щодо обов'язку касаційної інстанції (Державної Ради) ухвалити остаточне рішення у випадку, якщо справа повторного надходить до касації;

- § 134 Закону "Про адміністративні суди" ФРН [3] про можливість касаційного провадження в обхід апеляційного оскарження, відповідно до якого учасники можуть оскаржити рішення адміністративного суду в порядку ревізії без апеляції при умові, що позивач та відповідач протягом місяця з моменту виготовлення повного судового рішення дадуть письмову згоду на пряму ревізію і якщо така ревізія визнана допустимою рішенням або ухвалою суду. Така скарга не може ґрунтуватись лише на процесуальних недоліках, а її підставою є: принципове значення правового спору; наявність розбіжностей у рішеннях Федерального адміністративного суду, Спільного сенату Верховних судів Федерації або Федерального Конституційного суду. Подача такої скарги та заяви сторін про згоду визнаються відмовою від апеляційного оскарження;

- статті 173 Закону Польщі „Про провадження в адміністративних судах” [4] щодо віднесення до суб'єктів касаційного оскарження не лише сторін, а й прокурора, уповноваженого з прав людини або уповноваженого з прав дитини.

Дослідження питань правового регулювання порядку касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України, зокрема, суб'єктів, об'єкту, предмету, форми, строків оскарження, особливостей порядку касаційного провадження та рішень суду касаційної інстанції, дозволяє констатувати наявність законодавчих колізій, прогалин у правовій регламентації окремих положень.

Зокрема, з огляду на основну мету й завдання касації, доцільно передбачити

можливість касаційного провадження в обхід апеляційного оскарження та уточнити розуміння об'єкта касаційного оскарження в адміністративному судочинстві шляхом доповнення статті 211 КАС України частиною 4 такого змісту: "4. Рішення суду першої інстанції, які не переглядались в апеляційному порядку можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо існують розбіжності у рішення адміністративних 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".

Об'єкт касаційного оскарження в адміністративному судочинстві конкретизує його предмет, яким визнаються не усі рішення адміністративних судів, а лише ті, що 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.

Виділити у предметі касаційного оскарження порушення виключно матеріальних норм чи виключно процесуальних норм не вбачається за можливе, через їх нерозривність (взаємозв'язок): одна і та сама норма може розглядатися як така, що містить ознаки матеріального, так і процесуального змісту.

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 у 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 на час провадження в адміністративній справі (ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляцій-

ному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції).

Порушення встановлених КАС України вимог щодо форми та змісту касаційної скарги є підставою для залишення скарги без руху та відмови у відкритті касаційного провадження, що слугує своєрідним фільтром, спрямованим на зменшення навантаження на суддівський корпус та впливає на прискорення судового розгляду касаційних скарг на основі сформованої усталеної судової практики.

Процесуальні норми, що утворюють інститут касаційного оскарження, регулюють порядок реалізації права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві, початком якого є звернення суб'єкта касаційного оскарження до суду зі скаргою; моментом закінчення – прийняття скарги і відкриття провадження, або відмова у відкритті провадження; а також порядок касаційного провадження в суді, початком якого є відкриття касаційного провадження, а закінченням – ухвалення судом касаційної інстанції рішення по скаргі.

Касаційний розгляд справи як система, є комплексом взаємопов'язаних елементів – етапів, які поєднуються загальними завданнями та єдиною процесуальною формою і послідовно змінюють один одного по мірі виконання більш конкретних завдань.

Під етапом касаційного провадження розуміється просторово-часовий відрізок, що об'єктивно фіксується в загальній системі касаційного розгляду адміністративної справи судом, яка характеризується настанням якісно певних змін, пов'язаних із перевіркою предмета касаційного оскарження та об'єднаних єдністю завдань.

Аналіз законодавчо визначеного порядку касаційного провадження в адміністративному судочинстві дозволяє виділити наступні етапи: 1) відкриття касаційного провадження, який характеризують такі дії суду: прийняття касаційної скарги та відкриття провадження; залишення касаційної скарги без руху, відмова у відкритті касаційного провадження; 2) підготовка справи до касаційного розгляду в ході якого суд вирішує питання, необхідні для касаційного розгляду, призначає справу до

розгляду та обирає його форму; 3) касаційний розгляд справи, який утворюють дії з попереднього розгляду справи, а також з розгляду справи у судовому засіданні або в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами; 4) ухвалення рішення, який утворюють дії з постановлення та оприлюднення рішення.

Дотримання порядку касаційного провадження в адміністративному судочинстві забезпечує належну процесуальну форму перегляду рішень адміністративних судів і як наслідок, є гарантією реалізації права на касаційне оскарження. При розгляді касаційним судом справи у порядку письмового провадження такі дії, як: відмова від адміністративного позову, примирення сторін, приєднання до касаційної скарги можуть мати місце лише на етапі підготовки адміністративної справи до касаційного розгляду.

У зв'язку з цим існує потреба уточнити положення ст. 222 КАС України, доповнивши ч. 1 абзацом такого змісту “Якщо справа підлягає розгляду в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то відмова позивача від адміністративного позову, відмова від касаційної скарги, примирення сторін, приєднання до касаційної скарги можуть здійснюватись до початку розгляду справи судом касаційної інстанції”.

При здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства результати діяльності касаційної інстанції підлягають обов'язковому закріпленню у відповідних процесуальних актах – судових рішеннях. Вид та форма рішень суду касаційної інстанції визначаються його повноваженнями які мають вичерпний характер та деталізовані нормами КАС України щодо підстав їх реалізації. Суд касаційної інстанції, за наявності підстав передбачених ст. 229 КАС України не реалізує свої права а виконує обов'язок щодо перевірки законності рішень вищестоящих судів, з огляду на це пропонується внести до КАС України такі зміни: “1. У статті 225 замість слів “має право змінити” вживати слово “змінює”;- 2. У статті 229 слова “має право скасувати” замінити словом “скасовує”.

Випадки прийняття касаційним судом рішень у виді ухвали і постанови чітко окреслені КАС України. Зокрема, суд касаційної інстанції постановляє ухвалу в разі: 1) залишення касаційної скарги без задоволення, а судових рішень – без змін; 2) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд; 3) зміни ухвали суду першої або апеляційної інстанції; 4) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження; 5) визнання судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закриття провадження; 6) скасування судових рішень і постановлення нової ухвали (ч.1 ст. 230 КАС України). Крім того ухвали постановляються ВАСУ при вирішенні усіх процесуальних питань.

Постанова суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги приймається у випадку зміни постанови суду першої або апеляційної інстанції або прийняття нової постанови, якими суд касаційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги (ч.2 ст. 230 КАС України).

Рішення суду касаційної інстанції можна визначити як процесуальні акти-документи, в яких відображено правові висновки суду щодо результатів перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій в касаційному порядку, а також щодо питань, які супроводжують касаційний розгляд справи. Рішеннях суду касаційної інстанції покликані вирішити такі завдання касації: перевірити доводи, які містяться в касаційній скарзі та запереченнях на неї, і перевірити наявність судової помилки, на яку сторони не посилаються. З огляду на етапність касаційного провадження, ці рішення доцільно класифікувати на: проміжні, до яких належать ухвали ВАСУ, що супроводжують перегляд рішень суду в касаційному порядку і спрямовані на вирішення процесуальних питань у касаційному провадженні (про відкриття провадження, про повернення скарги тощо) і підсумкові – ухвали і поста-

нови, якими завершується розгляд справи в порядку касаційного провадження або справа вирішується по суті.

Однією із форм реалізації права особи на справедливий суд є касаційне оскарження судових рішень, суть якого в адміністративному судочинстві України полягає у забезпеченні законності, обґрунтованості рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

Аналіз судової практики ЄСПЛ у справах проти України дає підстави стверджувати, що Україна повноцінно ще не виконує міжнародних зобов'язань щодо дотримання права на справедливий суд в адміністративному судочинстві. До поширених порушень у практиці національних адміністративних судів належать випадки відмови у касаційному оскарженні судових рішень з мотивів необґрунтованості скарги, чи з підстав, що не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Хоча практика ЄСПЛ визнає касаційну інстанцію обов'язковою, проте у випадках, коли касаційні суди створені, право на справедливий суд у них має бути забезпечене. Зокрема, при перегляді судових рішень ВАСУ має дотримуватись справедливої рівноваги між інтересами особи, права якої порушено та необхідністю підтримання ефективності системи судочинства, а також тлумачити норми національного процесуального законодавства (КАСУ).

Основною цінністю касації слід вважати якість тлумачення суперечливих (спірних) правових норм для забезпечення єдності, сталості та правильності у застосуванні правових норм. Спрямування діяльності суду касаційної інстанції, насамперед на забезпечення єдності практики правозастосування зумовить ефективність функціонування системи адміністративного судочинства.

Положення п.5 ч.5 ст. 214 КАС України є підставами існування судового розсуду в адміністративному судочинстві, оскільки передбачають право суду одноособово вибрати один з декількох варіантів рішення (дії), встановлених законом, чи визначених на його основі судом (повністю або частково за змістом та/чи обсягом). Тобто суддя,

приймаючи одноособове рішення про відкриття чи відмову у відкритті касаційного провадження з підстав необґрунтованості касаційної скарги, керується виключно судовим розсудом, який є своєрідним інструментом поєднання якості законодавства з ефективністю правозастосування.

З метою оптимізації процедур касаційного оскарження судових рішень пропонуємо доповнити п.5 ч.5 ст. 214 КАС України реченням змісту: “Неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права є підставою для відкриття касаційного провадження незалежно від обґрунтованості касаційної скарги”.

Ефективне виконання основного завдання адміністративного судочинства – захист прав і законних інтересів особи в публічно-правових спорах від порушень з боку органів влади, органів місцевого самоврядування, їх службових чи посадових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, передбачає удосконалення організаційно-правових засад діяльності ВАСУ.

Реалізація основних завдань ВАСУ зумовлює його організаційну структуру, яка включає чотири судові палати (є проявом принципу спеціалізації суддів), Апарат ВАСУ, Пленум ВАСУ, Науково-консультативна рада, офіційний друкований орган – Вісник ВАСУ. Основу організаційно-розпорядчої діяльності ВАСУ становить робота апарату ВАСУ, яка здійснюється за напрямками: 1) загальне організаційне забезпечення роботи ВАСУ; 2) організаційне забезпечення судового процесу; 3) аналітико-статистична робота; 4) кадрове забезпечення; 5) фінансово-господарське забезпечення; 6) інформаційне забезпечення.

Для стимулювання залучення до роботи в апаратах судів висококваліфікованих фахівців у галузі права, запобіганню відтоку професіональних кадрів, а також у зв’язку із відсутністю законодавчої регламентації правового статусу працівників апаратів судів доцільно внести зміни до Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, а саме: доповнити ст. 149 частиною 10 такого змісту: “10. До підгруп I-1, II-1, III-1, IV-1, V-1

державних службовців належать посади державної служби в апаратах Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України. До підгруп I-2, II-2, III-2, IV-2, V-2 належать посади державної служби в апаратах апеляційних судів. До підгруп I-3, II-3, III-3, IV-3, V-3 належать посади державної служби в апаратах місцевих судів”; доповнити частину 3 ст. 151 абзацами такого змісту: “Посади помічників суддів Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України належать до підгрупи III-1 посад державної служби. Посади помічників суддів апеляційних судів належать до підгрупи IV-1 посад державної служби. Посади помічників суддів місцевих судів належать до підгрупи V-1 посад державної служби”.

Реалізація повноважень ВАСУ, як суду касаційної інстанції, перш за все передбачає забезпечення однакового застосування норм матеріального та процесуального законодавства шляхом узагальнення судової практики при вирішенні відповідних категорій адміністративних справ та надання роз’яснень норм законодавства, виконання яких покладено на Пленум ВАСУ.

Під організацією діяльності ВАСУ слід розуміти впорядкування і узгодження діяльності структурних частин суду, функціонування яких спрямоване на досягнення поставленої перед ВАСУ мети через зовнішній прояв його компетенції.

Метою удосконалення організаційно-правових засад касаційного оскарження в адміністративному судочинстві є формування ефективної системи управління ВАСУ покликаної забезпечити належні умови відправлення правосуддя загалом, та реалізації права на касаційне оскарження, зокрема. Досягнення цієї мети передбачає послідовне виконання завдань 1) зведення до мінімуму обсягу суто адміністративних функцій судді, шляхом забезпечення належного їх виконання працівниками апарату суду; 2) забезпечення максимальної доступності суду для користувачів та відвідувачів, у тому числі за рахунок запровадження такої моделі, згідно з якою відвідувачі суду розглядаються як клієнти, які звертаються до суду з метою отримання необхідних їм послуг правосуддя.

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано сучасний стан правової регламентації касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України та з'ясовано шляхи розвитку цього інституту, зокрема щодо посилення гарантій реалізації права на справедливий суд.

Відповідно до предмета наукового аналізу сформульовані пропозиції удосконалення організаційно-правових засад касації в адміністративному судочинстві

SUMMARY

The modern consisting of legal regulation of appeal is analyzed of the administrative legal proceeding of Ukraine and the ways of development of this institute are found out, in particular in relation to strengthening of guarantees of realization of right on a just court. In accordance with the article of scientific analysis the formulated suggestions of improvement of administrative and legal aspects of appeal are in the administrative legal proceeding.

Висновки

Касаційне оскарження, будучи правовим засобом захисту й поновлення порушених прав та свобод особи, самостійною формою забезпечення однакового застосування законодавства судами першої, апеляційної інстанцій, спрямоване на дотримання вимог законності та обґрунтованості судових рішень є гарантією реалізації права на справедливий суд в адміністративному судочинстві.

Організаційно-правові засади удосконалення касаційного оскарження в адміністративному судочинстві пов'язані із розширенням спеціалізації суддів ВАСУ яка сприяє підвищенню рівня їх фахової компетентності шляхом зосередження діяльності в певній сфері публічно-правових відносин. Внутрішня спеціалізація ВАСУ може бути здійснена шляхом розширення класифікатора категорій адміністративних справ за умови наявності публічно-правових відносин, специфіка яких є настільки

суттєвою, що спори, які з них впливають, потребують вузької спеціалізації суддів.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р.- № 2747-VI / [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Закон Франції о реформе адміністративного судового разбирательства № 87-1127 от 31.12.1987 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/8141/>
3. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы : Фонд Сороса, Казахстан, 2012 – 800 с.
4. Закон Польши о судопроизводстве в административных судах от 30 августа 2002 // Законодательный Вестник. – № 153. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives>.