

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КАСАЦІЙНОГО ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

КОТОВИЧ Ігор Олександрович - здобувач кафедри теорії та історії держави і права Київського міжнародного університету

УДК 342.5

*Стаття посвячена характеристиці путей усвершенствования кассационного пересмотра судебных решений, как института административно-процессуального права Украины. Предложено рассматривать два наиболее перспективных направления, среди которых: а) совершенствование теоретико-методологических основ кассационного пересмотра решений судов Украины как института административно-процессуального права, б) совершенствование нормативно-правового обеспечения кассационного пересмотра решений судов Украины. Охарактеризованы необходимые пути совершенствования каждого из обозначенных направлений.*

**Ключевые слова:** административно-процессуальное право, кассация, кассационный пересмотр, решение, административный суд, судебное решение, производство, административные дела.

З прийняттям КАС України національний механізм із захисту прав свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від протиправних і незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень отримав, без сумніву, дієві важелі, а в країні, у цілому, було започатковано інститут адміністративної юстиції.

Проблемами адміністративно-процесуальних відносин, у тому числі і тих, що виникають під час касаційного перегляду судових рішень, займалися такі вчені як: О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, А.А. Борко, А.С. Васильєв, І.П. Голосні-

ченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, А.П. Ключніченко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, І.М. Пахомова, Ю.М. Старилів, В.М. Фесюнін, Ю.С. Шемшученко та інші. Проте, незважаючи на доволі значну кількість вагомих наукових праць, написаних у минулі роки, все ж таки питанням особливостей касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів у вітчизняній юридичній літературі не приділялось належної уваги.

Таким чином, необхідність удосконалення адміністративно-процедурного механізму касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів, наявність прогалин у відповідному правовому регулюванні та відсутність предметних досліджень цих проблем обумовлюють актуальність обраної теми.

Детальний аналіз наукових праць [1 9 тощо], відповідного нормативно-правового забезпечення касаційного перегляду рішень судів України [10 17 тощо], а також судової практики та рішень Конституційного суду України [18 20 тощо], дозволив нам переконатись у тому, що серед напрямків удосконалення, у загальному розумінні, слід розглядати два найбільш перспективних напрямки, серед яких: а) удосконалення теоретико-методологічних засад касаційного перегляду рішень судів України як інституту адміністративно-процесуального

права; б) удосконалення нормативно-правового забезпечення касаційного перегляду рішень судів України.

Щодо першого напрямку (удосконалення теоретико-методологічних засад касаційного перегляду рішень судів України, як інституту адміністративно-процесуального права) необхідним є:

1. У новому розумінні визначити поняття адміністративно-процесуальне право України. Вважаємо, що адміністративно-процесуальне право України – це сукупність правових норм, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України, з метою здійснення регулюючого впливу на правовідносини, що виникають, розвиваються, змінюються та припиняються між суб'єктами цих правовідносин під час здійснення адміністративного судочинства.

2. Касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів слід розглядати саме, як інститутом адміністративно-процесуального права, що виступає додатковою гарантією судового захисту й відновлення порушених прав свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, оскільки суди першої й апеляційної інстанції не можуть бути цілком гарантованими від процесуальних помилок, пов'язаних, перш за все, неоднаковим застосуванням матеріальних та процесуальних норм права у своїй діяльності.

3. Більш детально необхідно підходити до характеристики принципів касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів, зокрема, слід удосконалити їх визначення. Під принципами касаційного перегляду рішень судів України слід розуміти закріплені в Конституції та інших нормативно-правових актах України непорушні, об'єктивно зумовлені керівні начала діяльності суб'єктів адміністративних процесуальних відносин, які реалізуються на стадії касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів на предмет їх відповідності нормам процесуального та матеріального права. Порушення або недотримання принципів касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів тягне за собою тяжкі наслідки – прийняття неправомірного й необґрунтованого судового рішення, а, як наслідок цього, і спо-

творення правосуддя. З урахуванням того, що касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів є останньою національною інстанцією в адміністративному судочинстві, до якої може звернутися особа за захистом своїх порушених або невизнаних прав, свобод та інтересів, принципи, на яких такий перегляд базується, набувають особливого значення.

4. Правове регулювання касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів слід розглядати як сукупність норм адміністративно-процесуального права та суміжних галузей права, що регулюють умови, підстави та порядок перегляду адміністративних справ у касаційному порядку. Говорячи про правове регулювання касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів, що здійснює КАС України, наголосимо, що в наведеному кодифікованому нормативно-правовому акті визначено поняття суду касаційної інстанції, право на касаційне оскарження, порядок і строки касаційного оскарження, вимоги до касаційної скарги, порядок прийняття касаційної скарги судом, порядок підготовки справи до касаційного розгляду, касаційний розгляд справи в судовому засіданні тощо. Разом із тим, у КАС України не регламентовано взагалі або регламентовано частково деякі питання, які можуть виникати як під час здійснення адміністративного судочинства в цілому, так і під час здійснення касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів. У даному випадку мова йде про питання пов'язані зі сплатою судового збору, наданням правової допомоги, у тому числі безоплатної, доступу до судових рішень, використання мови судочинства тощо. Зазначено й багато інших питань, які виникають під час здійснення касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів, знайшли своє законодавче відображення в положеннях окремих, спеціально прийнятих нормативно-правових актах.

5. Не треба забувати, що перегляд судових рішень адміністративних судів у касаційній інстанції є основною функцією Вищого адміністративного суду України, на виконання якої спрямована діяльність усіх

підрозділів Вищого адміністративного суду України, що здійснюють організаційно-методичне та матеріально-технічне забезпечення його функціонування.

6. До найбільш важливих теоретико-методологічних висновків щодо підстав та порядку порушення касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів слід віднести: (а) право на перегляд судового рішення адміністративного суду в порядку касаційного провадження є однією з гарантій реалізації такого конституційного права громадянина, як захист ним своїх прав; (б) право на касаційне оскарження мають сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі в справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси й обов'язки. При цьому оскарженню в касаційному порядку підлягають судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, крім випадків, передбачених КАС України; (в) підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права; (г) підставами відкриття касаційного провадження є подання касаційної скарги та прийняття касаційної скарги судом касаційної інстанції.

Щодо другого напрямку (удосконалення нормативно-правового забезпечення касаційного перегляду рішень судів України) – необхідним є звернути увагу на наступне:

1. Ч. 2 ст. 87 КАС України за повнотою викладу має бланкетний характер. Так, у вищенаведеній нормі зазначено, що розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом. У такому випадку необхідно зробити посилання на конкретний закон – Закон України “Про судовий збір”. На жаль, це не єдина стаття КАС України, яка містить посилання на “невизначений” нормативно-правовий акт, що безумовно ускладнює розуміння, зокрема, касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів. Особливо це відчувають на себе особи без відповідної юридичної підготовки.

2. Необхідно ст. 101 КАС України доповнити положенням, яке визначить, що про-

цесуальні строки можуть обчислюватись, у тому числі й годинами. При цьому в ст. 103 КАС України слід визначити порядок обчислення процесуальних строків, які визначаються годинами.

3. З метою уникнення неоднакового використання закону, слід доповнити п. 3-ч. 1, ст. 215 КАС України положенням, відповідно до якого усні клопотання судом не розглядаються.

4. Ч. 2 ст. 220-1 потребує заміни словосполучення “у попередньому судовому засіданні” словосполученням “у попередньому розгляді справи” шляхом внесення відповідних змін до вищенаведеної правової норми.

5. Ч. 1 ст. 220-1 КАС України потребує уточнення в частині визначення моменту початку попереднього розгляду справи під час касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів та строків проведення такого розгляду. Також слід доповнити ч. 1 ст. 220-1 КАС України положенням, відповідно до якого суд зобов'язаний надіслати копії ухвали про призначення справи до судового розгляду в порядку касаційного провадження особам, які беруть участь у справі.

6. Доречним є внесення доповнень до ст. 220-1 КАС України щодо визначення місця проведення попереднього розгляду справи під час касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів. Враховуючи положення, які містяться в ст. 332 Цивільного процесуального кодексу України, таким місцем повинна бути нарадча кімната суду. Окрім цього, враховуючи те, що в ст. 332 Цивільного процесуального кодексу України зазначена конкретна кількість суддів, які повинні проводити попередній розгляд справи, на нашу думку, доречним є визначення в ст. 220-1 КАС України конкретної кількості суддів, які здійснюють попередній розгляд справи в порядку касаційного провадження. Внесення вищенаведених змін у КАС України зменшить випадки неоднакового застосування закону, що, в свою чергу, вплине на ефективність касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів.

7. Формулювання ч. 1 ст. 223 КАС України – “Суд касаційної інстанції за наслідка-

ми розгляду касаційної скарги має право” як і назва ст. 223 КАС України “Повноваження суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги” так і ст. 229 КАС України у частині «суд касаційної інстанції має право скасувати судові рішення» є спірними і на думку автора, мають бути викладені наступним чином:

1) назва ст. 223 КАС України “Рішення суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги”;

2) ч. 1 ст. 223 КАС України “Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги зобов’язаний прийняти одне з таких рішень”;

3) ст. 229 КАС України «суд касаційної інстанції зобов’язаний за зазначених у даній нормі підстав скасувати судові рішення».

8. Необхідно доповнити ст. 212 КАС України положенням, відповідно до якого касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів ініціюється зацікавленою особою шляхом подання до суду касаційної інстанції касаційної скарги.

9. На підставі аналізу статті 32 Закону “Про судоустрій і статус суддів”, робимо висновок, що законодавець не надав вичерпного переліку повноважень, якими наділений ВАС України, а посилається на закон. Тому слід у п. 5 ст. 32 Закону “Про судоустрій і статус суддів” вказати посилання на конкретні нормативні акти, які закріплюють інші повноваження ВАС України.

10. Вважаємо за необхідне ст. 211 КАС України доповнити переліком випадків, коли судові рішення суду апеляційної інстанції не підлягають оскарженню в касаційному порядку, або хоча б зробити посилання на конкретні статті КАС України, які передбачають такі випадки.

11. Визначення судді-доповідача та колегії суддів для розгляду касаційної скарги автоматизованою системою документообігу суду під час її реєстрації забезпечує встановлення об’єктивної істини в адміністративному процесі та відповідно об’єктивність правосуддя. У зв’язку з чим необхідно доповнити КАС України та Закон України “Про судоустрій і статус суддів” нормами, які б закріпили такий принцип адміністративного судочинства, як його об’єктивність.

12. Встановлено, що ст. 49 та 51 КАС України у своїх назвах містять словосполучення “права та обов’язки”, а про зміст процесуальних обов’язків не йде мова взагалі, у зв’язку з чим слід внести зміни до назв ст. 49 та 51 КАС України виклавши їх у такій редакції:

1) ст. 49 КАС України “Права осіб, які беруть участь у справі”;

2) ст. 51 КАС України “Права сторін”.

### Література

1. Адміністративне судочинство в Україні / [упоряд. : В. С. Стефанюк, В. В. Сунцов]. – Х. : Консум, 2002–. – (Серія «Реформа судів України»). Кн. 1: Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). – 2002. – 176 с.

2. Адміністративне судочинство України : підручник / [О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер’янов та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

3. Адміністративне судочинство: Підручник. – Вид. 2, перероб. і допов. / За заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2011. – 304 с.

4. Анікеев Г. Б. Захисна функція юридичної допомоги в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анікеев Георгій Борисович. – Х., 2010. – 186 с.

5. Біда К. М. Касаційне провадження в господарському судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Біда Катерина Михайлівна. – К., 2005. – 195 с.

6. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Л. Борко. – К., 2009. – 20 с.

7. Жуковський О. Г. Закон України “Про судоустрій і статус суддів” : [науково-практичний коментар] / Жуковський О. Г. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2010. – 304 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : [наук.-практ. комент.] / [І. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.] ; за ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Істина, 2009. – 823 с.

9. Осетинський А. Й. Організація та функціональні засади діяльності касаційної інстанції (на прикладі судової палати Вищого господарського суду України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Осетинський Анатолій Йосипович. – К., 2005. – 233 с.

10. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

12. Про адвокатуру : Закон України : від 19 груд. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62.

13. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 лип. 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2509.

14. Про безоплатну правову допомогу : Закон України : від 2 черв. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.

15. Положення про автоматизовану систему документообігу суду : рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/969076/Ppasds1/>

16. Положення про апарат Вищого адміністративного суду України : рішення зборів суддів Вищого адміністративного суду України від 27.12.2010 № 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/ua/judges\\_meeting.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=1678](http://www.vasu.gov.ua/ua/judges_meeting.html?_m=publications&_t=rec&id=1678)

17. Положення про Науково-консультативну раду при Вищому адміністративному суді України : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 28.12.2006 № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-06>

#### SUMMARY

*The article is devoted to outlining ways to improve cassation as an institution of administrative procedural law of Ukraine. Proposed to consider two of the most promising areas, including: a) improving the theoretical and methodological principles of appellate review of decisions of courts of Ukraine as an institution of administrative and procedural law, and b) improve the regulatory and legal framework appellate review of decisions of courts of Ukraine. Characterized needed ways to improve each of the defined areas.*

18. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 берез. 2008 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – Ст. 117.

19. Про практику застосування окремих приписів Кодексу адміністративного судочинства України (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) : оглядовий лист Вищого адміністративного суду України від 06.08.2008 № 1367/100/13-08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://admincourt.net/?p=87>

20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975