

УДК 342.98

*М. А. Бояринцева***ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ
У КАСАЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Реформування системи адміністративної юстиції, що триває, своїм результатом має впровадження оновленого структурного складу Верховного Суду як суду касаційної інстанції, що породжують модернізацію процесуального механізму реалізації права на касаційне оскарження. Маємо на увазі внутрішній поділ Верховного Суду на колегії, палати, об'єднані палати (в рамках кожного виокремленого суду касаційної інстанції) та Велику Палату Верховного Суду. Якщо раніше функцію касаційної інстанції в адміністративному судочинстві виконував Вищий адміністративний суд, а його рішення могли бути переглянуті Верховним Судом України у передбаченому законодавством порядку, то положення чинного КАС України визнають рішення Верховного суду як суду касаційної інстанції остаточними та такими, що не підлягають перегляду. При цьому в чинному Кодексі передбачено механізм, що мінімізує можливість припущення помилки під час винесення рішення за касаційною скаргою, – можливість передати справу на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду, закріплену ст. 346 КАС України.

Метою статті є встановлення процесуальних новел касаційного розгляду адміністративних позовних заяв.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. *Теоретичне підґрунтя* статті становлять праці, присвячені розробці проблем судового розгляду адміністративного позову в цілому, так і в межах окремих інстанцій. Питання інституційності судового розгляду розглядаються як у контексті тематики адміністративної юстиції (Т.О. Коломоєць, О.М. Пасенюк та ін.), М.І. Смокович та ін.), так і епізодично серед інших процесуальних форм оскарження в адміністративному праві (Д.В. Лученко, Ю.О. Легеца, Є.О. Сорочко) та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна інституційна система адміністративної юстиції характеризується впровадженням замість колишнього механізму «касаційна інстанція – Верховний Суд України» як системи перевірки касаційних рішень у сучасне українське адміністратив-

но-процесуальне поле внутрішньо багаторівневої системи касації, причому проходження скаргою декількох рівнів є скоріше винятком, ніж реальною практикою.

Значний аспект новелізації має така інституція адміністративно-процесуального законодавства, як Велика Палата Верховного Суду, яка може діяти як суд апеляційної або касаційної інстанції. За чинним КАС України скарга, що розглядається у касаційному порядку, передається (може бути передана) Великій Палаті Верховного Суду в разі:

- якщо колегія (палата, об'єднана палата), що переглядає справу в касаційному порядку, вважає необхідним відступити від висновку щодо застосування норми права у таких правовідносинах, викладеного у раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду;

- якщо колегія (палата, об'єднана палата), що переглядає справу в касаційному порядку, вважає необхідним відступити від висновку щодо застосування норми права у таких правовідносинах, викладеного у раніше ухваленому рішенні Великої Палати;

- якщо суд, який розглядає справу в касаційному порядку в складі колегії або палати, дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики;

- якщо учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної чи суб'єктної юрисдикції (ч. 3, 4, 5, 6 ст. 346 КАС України).

Однак під час уважного прочитання зазначених норм звертає на себе увагу така категорія, як «виключна правова проблема». Означивши цей феномен як підставу для розгляду касаційної скарги Великою Палатою, законодавець водночас не запропонував його визначення або хоча б критеріїв для віднесення тієї чи іншої проблеми, якими сповнений нормативно-правовий простір адміністративного судочинства, до розряду «виключних». На наш погляд, цей момент слід віднести до спірних надбань нового Кодексу, адже під час вирішення питань забезпечення єдності судової практики, на що, безумовно, спрямоване це нововведення, слід із саме юридичною точністю формулювати нормативні конструкції.

На практиці використання таких оціночних категорій може викликати невинуватану тяганину, безпідставний обмін справами між колегіями та Великою Палатою, що, звісно, піде не на користь продуктивності адміністративного судочинства у сфері касаційного перегляду справ.

З іншого боку, як зазначає Н. Кучерук, таких порядок позбавляє суди нижчих інстанцій можливості відступу від правових висновків Верховного Суду, передбачаючи можливість зміни лише найвищим судом. Безперечно, такі норми сприятимуть формуванню єдиної судової практики, проте наділення зазначеними повноваженнями лише Верховного Суду може призвести до безпідставного скасування судових рішень нижчих інстанцій, мотивованих попередніми правовими висновками [1].

Необхідно приділити увагу дослідженню особливостей реалізації процедури розгляду адміністративної позовної заяви Великою Палатою у якості суду апеляційної інстанції. Справа в тому, що певна категорія справ визначена КАС України як такі, що підлягають розгляду Верховним Судом як судом першої інстанції. До таких, згідно зі ст. 22 КАС України, належать справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів¹. Але якщо раніше повноваження суду апеляційної інстанції належали Верховному Суду України, то наразі вони передані Великій Палаті Верховного Суду, тобто фактично Верховний Суд буде переглядати прийняті ним же рішення.

Прогресивно має бути оцінена новела КАС України можна вважати виокремлення категорії справ, які взагалі не можуть бути предметом розгляду в касаційному порядку (ч. 5 ст. 328): рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом; судові рішення у справах незначної складності, крім випадків, якщо: а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики; б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи; в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу; г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Це можна вважати узаконеним процесуальним «фільтром» [2], завдання якого – вибрати зі всієї множини справ, які вирішуються в судах адміністративної юрисдикції, тих спорів, що з урахуванням їх складності, важливості для формування єдиної практики чи, наприклад, суспільного інтересу, можуть бути розглянуті в суді касаційної інстанції. На наш погляд, це позитивно вплине на виконання Верховним Судом функції забезпечення однакового застосування норм права судами першої та апеляційної інстанцій. При цьому в особи-скаржника залишається закріплена законом можливість реалізувати власне право на касаційне оскарження, для чого потрібно довести суспільну або індивідуальну важливість вирішення справи в цій інстанції.

Ще один «фільтр» передбачено новим КАС України у ст. 333, за якою у відкритті касаційного провадження має бути відмовлено у випадках, якщо

¹ Зазначимо, що відповідно до попередньої редакції КАС України ці справи підлягали розгляду Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції, тобто їх перелік новелою не є. – *Прим. авт.*

касаційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає касаційному оскарженню; є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої касаційної скарги цієї самої особи на це саме судове рішення; є постанова про залишення касаційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою цієї особи на це саме судове рішення; скаргником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на касаційне оскарження або наведені підстави для поновлення строку касаційного оскарження, визнані судом неповажними; суд у порядку, передбаченому частинами другою, третьою цієї статті, дійшов висновку, що касаційна скарга є необґрунтованою.

Ці новели, на наш погляд, спрямовані на розвантаження касаційного суду, надання йому можливості зосередитися на дійсно складних і суспільно важливих справах. Водночас не можемо не погодитися з аргументацією критиків зазначених нововведень, зокрема з Н. Кучерук, стосовно необхідності конкретизації понять «питання права, що має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики», «справа, що має виняткове значення для учасника справи» тощо [1]. Залишення таких розпливчатих формулювань у кодифікованих нормативних актах, які визначають можливість реалізації прав фізичних і юридичних осіб у полі адміністративного судочинства, надає забагато дискреційних повноважень судовим органам під час вирішення питання про відкриття касаційного провадження. А питання зменшення можливостей владного розсуду і без того є одним із найскладніших у галузі публічно-правових відносин.

За словами Н. Кучерук, така ситуація негативно відіб'ється на реалізації принципу рівності в адміністративному судочинстві, незважаючи на те, що «закон один для всіх», через це можуть виникнути моменти, коли аналогічні справи будуть переглядатися у касаційному порядку в залежності від складу суду, а не наявності законних підстав для такого перегляду. Наявність таких оціночних понять може не лише негативно позначитися на судовій системі, але і створити у ній додаткові підстави для корупції [1].

Ще однією новелою, яка варта уваги, є запровадження інституту типових та зразкових справ. За своєю суттю ця новела, що є частиною лише адміністративного процесу, передбачає процесуальний механізм розгляду справ, у яких відносини сторін та правові норми, якими вони регулюються, є схожими (типові справи), за прикладом рішення Верховного Суду в одній із таких справ (зразковій справі) [3]. За законодавчим визначенням типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги (ч. 21 ст. 4 КАС України), зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення (ч. 22 ст. 4 КАС України).

Стаття 290 КАС України уточнює необхідні умови для розгляду типової справи та прийняття зразкового рішення: наявність у провадженні одного або кількох адміністративних судів типових справ, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення; внесення адміністративним судом мотивованого подання до ВС про розгляд однієї з таких справ як судом першої інстанції; долучення до подання матеріалів такої справи.

З одного боку, така практика покликана забезпечити єдність і стабільність судової практики, а тим самим і зменшити вплив корупційних факторів, що є беззаперечно важливим завданням на порядку денному адміністративного судочинства. З іншого боку, неможливо не помітити, що в такий спосіб висновки Верховного Суду набувають статусу прецеденту в системах прецедентного права, фактично змушуючи суди нижчих інстанцій керуватися висновками ВС, навіть якщо вони є помилковими. І тут знов виникає колізія з конституційними нормами, згідно з якими суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується принципом верховенства права (ст. 129 Конституції) [1].

Прагнення увійти до європейського адміністративно-правового простору позитивним чином відбилосся й на процесуальних аспектах адміністративно-правової діяльності. Конкретним прикладом цього загального спрямування може слугувати модернізація форм проведення розгляду касаційних скарг, точніше окремої форми – письмового провадження. Якщо раніше, за твердженнями науковців, суду касаційної інстанції не було надано можливості перейти до розгляду справи у судовому засіданні, якщо під час письмового провадження він дійде висновку про таку необхідність [4], то сьогодні ч. 2 ст. 345 КАС України прямо вказує на те, що якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні. Це розширює варіативні шляхи встановлення істини, тому має оцінюватися як безсумнівно позитивне надбання адміністративно-процесуальної практики сучасності.

Нарешті, безумовно інноваційним моментом слід вважати спробу вітчизняного законодавця перевести адміністративне судочинство на рейки інформаційного суспільства. Запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи – крок, який насправді сприяє обопільним інтересам, тобто інтересам держави та приватної особи (фізичної і юридичної). Прозорість, доступність, економія часу і коштів – це та сама модель, якої прагнуть досягти в демократичній правовій державі в аспекті судочинства. Зазначимо, що наразі не можна робити далекоглядних висновків, адже система існує лише три місяці в тестовому режимі, проте сам факт її апробації вже свідчить про те, що система українського адміністративного судочинства обрала за зразок європейські пріоритети.

Висновки. Таким чином, новелізація у вітчизняному правовому просторі реалізації права на касаційне оскарження стосується багатьох аспектів: структурного, процесуального, організаційного. Не всі новели видають-

ся абсолютно позитивними; але справжнім «суддею» у питаннях захисту судом істини і справедливості може вважатися лише час. Виправлення законодавчих помилок, деталізація дефініцій, конкретизація процесуальних механізмів – такий перелік напрямів діяльності у сфері удосконалення касаційного провадження можна запропонувати сучасним українським дослідникам у галузі адміністративного процесу.

Література

1. Кучерук Н. Адміністративна касація за новим КАСУ. Юридична газета: всеукраїнське щотижневє професійне юридичне видання. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/administrativna-kasaciya-za-novim-kasu.html>
2. Сідло Є., Чабан В. Новели касаційного оскарження. Юрист і Закон. 2017. № 47. 14 грудня. URL: http://vkr.ua/ua/publications/articles/noveli_kasatsiyogo_oskarzhennya/
3. Савчук М. Типові та зразкові справи за новим КАСУ. Юридична газета: всеукраїнське щотижневє професійне юридичне видання. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html>
4. Роженко Д. Касаційний розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 3 (15). С. 46–55.

А н о т а ц і я

Бояринцева М. А. Особливості розгляду адміністративних справ у касаційній інстанції за законодавством України. – Стаття.

У статті автором характеризується така стадія адміністративного судочинства, як касаційний розгляд адміністративної позовної заяви. Увага автора зосереджена на характеристиці новел чинного законодавства у сфері адміністративного судочинства. Автором визначаються особливості функціонування Великої Палати як складника Верховного Суду, характеризується особливості розгляду адміністративних позовних заяв. Автором наголошується на тому, що предметом касаційного оскарження мають бути визнані не самі рішення адміністративних судів, а відображені в них, на думку заявника, порушення норм матеріального чи процесуального права.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративний позов, інституційність, касаційне оскарження, судовий розгляд.

А н н о т а ц и я

Бояринцева М. А. Особенности рассмотрения административных дел в кассационной инстанции по законодательству Украины. – Статья.

В статье автором характеризуется такая стадия административного судопроизводства, как кассационное рассмотрение административной искового заявления. Внимание автора сосредоточено на характеристике новел действующего законодательства в сфере административного судопроизводства. Автором определяются особенности функционирования Большой Палаты как составляющей Верховного Суда, характеризуется особенности рассмотрения административных исковых заявлений. Автором отмечается, что предметом кассационного обжалования должны быть признаны сами решения административных судов, а отраженные в них, по мнению заявителя, нарушение норм материального или процессуального права.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административный иск, институционность, кассационное обжалование, судебное рассмотрение.

S u m m a r y

Boiaryntseva M. A. Features of consideration of administrative cases in the cassation instance under the legislation of Ukraine. – Article.

In the article, the author characterizes such a stage of administrative legal proceedings as a cassation consideration of an administrative claim. The attention of the author is focused on the characteristics of the current legislation in the field of administrative proceedings. The author defines the peculiarities of the functioning of the Grand Chamber as a component of the Supreme Court, characterizes the consideration of administrative claims. The author notes that the decisions of the administrative courts themselves should be recognized as the subject of the cassation appeal, and the violation of the norms of substantive or procedural law reflected in them, in the applicant's opinion.

Key words: administrative-legal dispute, administrative lawsuit, institutionality, cassation appeal, judicial review.