



Ігор Котович

## Проблемні питання оскарження рішень адміністративних судів

В статті з'ясовано завдання судів касаційної інстанції при перегляді рішень адміністративних судів; окреслено коло питань, які не підлягають оскарженню; визначено систему правових норм, що встановлюють порядок оскарження рішень адміністративних судів.

The paper found the task of the courts of appeal when viewing decisions of the administrative courts identified the issues that can not be appealed, the system of legal rules that establish the procedure for appealing decisions of the administrative courts.

Право на оскарження судового рішення є однією з гарантій захисту прав громадян. Зокрема, згідно з ч. 5 ст. 124 Конституції України судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України й тому вважаються законними, доки вони не скасовані в апеляційному чи касаційному порядку або не переглянуті компетентним судом у іншому порядку, визначеному процесуальним законом, у межах провадження в справі, в якому вони прийняті [11]. Право на оскарження судового рішення також закріплено в ст. 14 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", де говориться, що учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, встановлених процесуальним законом, мають право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення, а також на перегляд справи Верховним Судом України [13]. Окрім того, право на оскарження, в тому числі й касаційного, рішень адміністративного суду в КАС України закріплюється як принцип адміністративного судочинства (ст. 7, 13 КАС України) [7].

Право на оскарження було предметом наукових пошуків вчених, як в галузі адміністративного права та процесу, так і в галузі кримінального права та процесу, цивільного права та процесу, трудового права тощо. В кожній із перерахованих галузей права існують різні підходи до визначення сутності та особливостей права на оскарження, що обумовлено специфікою тієї чи іншої галузі права. Що ж стосується безпосередньо права на оскарження в адміністративному процесі, то в умовах формування сучасного, такого, що відповідає вимогам сьогодення адміністративно-процесуального законодавства питання дослідження права на оскарження є досить актуальним.

Отже метою статті є дослідити проблемні питання оскарження рішень адміністративних судів. На виконання поставленої мети в статті планується: з'ясувати завдання судів касаційної інстанції при перегляді рішень адміністративних судів; окреслити коло питань, які не підлягають оскарженню; визначити систему правових норм, що встановлюють порядок оскарження рішень адміністративних судів.

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 однакового розумінню та застосуванню законів судами першої й апеляційної інстанції [14, с. 924].

У відповідності до ст. 211 КАС України 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 [7].

Зокрема, є остаточними та не підлягають касаційному оскарженню ті ухвали суду апеляційної інстанції, які виконуються негайно. Як приклад, негайно виконуються ухвали щодо перегляду постанов суду 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. Негайно також виконуються й ухвали суду апеляційної інстанції щодо перегляду постанов суду, прийнятих у порядку скороченого провадження [9, с. 100; 1].

Ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції можуть також бути оскаржені в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Заперечення проти інших ухвал можуть бути включені до касаційної скарги на судові рішення, ухвалені за наслідками апеляційного провадження [7]. Відповідно апеляційні адміністративні суди не повинні зазначати про те, що постановлені ними ухвали, які перешкоджають подальшому провадженню у справі, є остаточними та не підлягають оскарженню [4].

Таким чином, ст. 211 КАС України за способом викладу в ній норм права є відсылною (посилальною). Це означає, що в указаній статті міститься посилання на інші норми КАС України. Тобто містяться посилання в межах одного нормативно-правового акту – КАС України. Проте, в ст. 211 КАС України містяться посилання на Кодекс у цілому, а не на конкретні його статті, що значно ускладнює усвідомлення того, хто і в яких випадках має право на касаційне оскарження. Тому пропонуємо ст. 211 КАС України доповнити переліком випадків, коли судові рішення суду апеляційної інстанції не підлягають оскарженню в касаційному порядку, або хоча б зробити в ній посилання на конкретні статті КАС України, які передбачають такі випадки.

Адміністративний процес у суді касаційної інстанції можна умовно поділити на стадії: касаційне оскарження; прийняття касаційної скарги; підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду; касаційний розгляд справи; ухвалення судового рішення [2, с. 241].

Вважаємо логічно неправильним висвітлювати перелік і зміст підстав касаційного оскарження та перегляду рішень адміністративних судів у порядку касаційного провадження без уясування етимологічного значення терміну “підстава”. Під останньою прийнято розуміти:

- 1) сукупність передбачених правом обставин, умов, фактів і передумов, що забезпечують настання юридичних наслідків; одну із спеціальних юридичних гарантій законності, важливою умовою досягнення мети правового регулювання правомірними засобами [17, с. 552];
- 2) нижня, опорна частина якого-небудь предмета, споруди; основа; те головне, на чому базується, ґрунтується що-небудь [3, с. 966];
- 3) все, що на чому-небудь ґрунтовано, поставлене, установлене чи укріплене; що слугує підшоною, стоялом, підніжжям, фундаментом; опора, початок, причина [5, с. 587].

Що ж стосується підстав перегляду рішень адміністративних судів у порядку касаційного провадження, то слід виділити наступні:

- 1) подання касаційної скарги;
- 2) прийняття касаційної скарги судом касаційної інстанції.

Першим кроком для початку касаційного провадження є подання касаційної скарги. Правом подавати касаційну скаргу наділені ті особи, які мають право на касаційне оскарження, або їх представники. При цьому усі процесуальні дії у зв'язку із прийняттям касаційної скарги до розгляду, вирішенням питання про залишення неналежно оформленої скарги без руху або її повернення вчиняються безпосередньо адміністративним судом касаційної інстанції. Таким чином, порядок подання касаційної скарги безпосередньо до Вищого адміністративного суду України значно оптимізує діяльність з її дослідження та прийняття обґрунтованого рішення щодо доцільності відкриття касаційного провадження. Також така процедура подання скарги дозволяє своєчасно оскаржувати рішення адміністративних судів і своєчасно відкривати касаційне провадження. А це в свою чергу є практичним проявом принципу розумності строку, закріпленого в КАС України.

Зокрема, згідно зі п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС України розумний строк – це найкоротший строк розгляду та вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового

захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [7]. При цьому чіткого обмеження щодо розумності строку в КАС України не сформульовано, що в свою чергу може призвести до неоднозначного його трактування. Проте, можна справедливо стверджувати, що розумність строку в адміністративному судочинстві не повинна впливати на якість такого судочинства (його справедливості).

Законодавець чітко визначив строки касаційного оскарження з метою не допустити вічної тяготи між сторонами адміністративного процесу. Касаційна скарга на судові рішення подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, крім випадків, передбачених КАС України, а в разі складення постанови в повному обсязі відповідно до ст. 160 КАС України – з дня складення постанови в повному обсязі, але не пізніше як через п'ять днів з дня закінчення розгляду справи [7]. При цьому згідно з ч. 3 ст. 160 КАС України у виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити в тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови. Постанова суду, яка містить вступну та резолютивну частини, перед оголошенням має бути підписана всім складом суду та приєднана до справи [7]. У цьому контексті варто зазначити, що в редакції КАС України від 06 липня 2005 року був передбачений строк подання касаційної скарги до адміністративного суду касаційної інстанції протягом одного місяця з дня набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції або з дня складення постанови в повному обсязі. Проте із прийняттям Закону “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 № 2453-VI [13] цей строк було скорочено до 20 днів.

З цього приводу в рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13.12.2011 № 17-рп/2011 зазначається, що наведеними нормами встановлені або конкретизовані раніше існуючі процесуальні механізми, що забезпечують оперативність розгляду судових справ і жодною мірою не обмежують суб'єктів щодо права на судовий захист [16].

У відповідності до ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини [11]. З метою реалізації такого обов'язку в Україні права й свободи людини та громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Забезпечення прав і свобод, крім усього іншого, потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод [15].

Зокрема, Європейський суд з прав людини в рішенні від 10 липня 1984 року у справі “Гінчо проти Португалії” передбачив, що держави-учасниці Ради Європи зобов'язані організувати свою правову систему таким чином, щоб забезпечити додержання положень п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та вимог щодо судового розгляду упродовж розумного строку [16]. Згідно з положеннями зазначеної Конвенції кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частин в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [12; 10].

При цьому вжиття заходів для прискорення процедури розгляду справ є обов'язком не тільки держави, а й осіб, які беруть участь у справі. Так, Європейський суд з прав людини в рішенні від 07 липня 1989 року у справі “Юніон Аліментаріа Сандерс С.А. проти Іспанії” зазначив, що заявник зобов'язаний демонструвати готовність брати участь на всіх етапах розгляду, що стосуються безпосередньо його, утримуватися від використання прийомів, які пов'язані зі зволіканням у розгляді справи, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для прискорення процедури слухання. Таким чином, у ч. 2 ст. 212 КАС України лише скорочено строки здійснення окремих процесуальних дій, а змісту та обсягу конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя не звужено. Тому зміна строку протягом якого подається касаційна скарга на судові рішення з місяця на 20 днів не унеможливають ефективного розгляду судових справ, а тому й не суперечать Конституції України [16]. Таке скорочення строків навпаки забезпечує реалізацію одного із принципів адміністративного судочинства – розумності строків.

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції в автоматизованій системі документообігу суду та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Щодо змісту касаційної скарги – то в ній зазначаються:

- найменування адміністративного суду касаційної інстанції;
- ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає касаційну скаргу, та осіб, які беруть участь у справі, а також їх номери засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- судові рішення, що оскаржуються, а саме – найменування адміністративного суду або суду апеляційної інстанції, номер справи та дату прийняття рішення або постанови;
- обґрунтування вимоги особи, яка подає касаційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає порушення норм матеріального чи процесуального права з посиланням на чинне законодавство України;
- вимоги особи, яка подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції стосовно бажаного результату розгляду касаційної скарги;
- у разі необхідності – клопотання особи, яка подає касаційну скаргу;
- перелік матеріалів, що додаються, при цьому вказуються найменування документів, їх номер і дата, кількість аркушів тощо [7; 8, с. 418-420; 6, с. 520-521].

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, можна дійти наступних висновків:

- 1) 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;
- 2) 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;
- 3) підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права;
- 4) підставами відкриття касаційного провадження є подання касаційної скарги та прийняття касаційної скарги судом касаційної інстанції.

1. Адвокатура України: Навчальний посібник: у 2 кн. / [Фурса С. Я., Фурса С. І., Біляневич В. Е.]; за ред. С. Я. Фурси. К.: Видавель Фурса С. Я.: КНТ, 2007. – Кн. 1. – 940 с. – (Серія «Процесуальні науки»)

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. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

4. Головам апеляційних адміністративних судів України: лист Вищого адміністративного суду України від 27.10.2011 № 1901/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/adminsud/2421-1901.html>

5. Даль В. И. Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание / В. И. Даль. – М.: Эксмо, 2011. – 896 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства: наук.-практ. комент. / [Ківалов С. В., Харитонов Є. О., Харитонova О. І. та ін.]; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонovої. – К.: Правова єдність, 2009. – 656 с.

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

8. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. – Вид. 3-є / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонovої. – Х.: Одиссей, 2008. – 560 с.

9. Колпаков В. К. Настільна книга професійного судді при розгляді адміністративних справ. Науково-практичний посібник для судді / В. К. Колпаков, В. В. Гордеев. – Х.: Харків юридичний, 2011. – 480 с.

10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.

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

12. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

14. Тертишник В. М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України. – К.: А. С. К., 2004. – 1056 с.

15. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року” (справа про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України”): рішення Конституційного суду України від 24.12.2004 № 22-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-04>

16. У справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України: рішення Конституційного суду України від 13.12.2001 № 17-рп/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11>

17. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 4: Н-П. – 2002. – 720 с.