

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2018-2-28-33>**М. А. Бояринцева**, суддя

Окружного адміністративного суду м. Києва

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

У статті автором характеризується така стадія адміністративного судочинства, як касаційний розгляд адміністративної позовної заяви. 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. Підкреслено, що моментом ініціації реалізації права на касаційне оскарження рішень в адміністративному судочинстві є момент подання касаційної скарги – звернення суб'єктів касаційного оскарження до суду касаційної інстанції з вимогою переглянути рішення судів першої та апеляційної інстанції, постановлені з порушенням матеріальних чи процесуальних норм.

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

M. A. Boyarintseva. The implementaton of the right to cassation appeal in the administrative process of Ukraine

In the article, the author characterizes such a stage of administrative legal proceedings as a cassation consideration of an administrative claim.

The theoretical basis of the article is the works devoted to the development of the problems of the court proceedings of the administrative claim as a whole, and within the limits of separate instances.

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. The author emphasizes that the moment of initiation of the implementation of the right to cassation appeal of decisions in administrative court proceedings is the time of the cassation appeal – the appeal of the cassation appeal subjects to the court of cassation instance with a request to reconsider the decision of the courts of first and appeal instances rendered in violation of substantive or procedural rules.

It deserves attention to the subject of cassation complaints, that is, spheres of life, in which the most frequent problems arise as an occasion for a cassation appeal. According to the given analytical data, among the indicators of receipt and consideration of cases and materials by categories of administrative cases in the first half of the year the largest number are tax cases. The following categories of cases that are dominant in the process of receiving and reviewing are so-called «social» cases, from public service relationships, cases and materials regarding regulation of urban development and land use. It is necessary to pay attention to such a category of cases as cases and materials on the implementation of public financial policy. The above provides grounds for refining and improving the classification of categories of administrative cases, which will optimize the work of the Court.

The author comes to the conclusion that the cases considered today are more than those received from the moment of the beginning of work. The main problems in the realization of the right to cassational appeal in the administrative legal proceedings of Ukraine are primarily related to the practical activities of the Court of Cassation. The presence of a large number of cases, excessive workload of judges, the wide scope of duties of the court of cassation – all of these factors affect the efficiency of judicial activity in the field.

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

Постановка проблеми. У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. зазначено, що вітчизняна система правосуддя не

© М. А. Бояринцева, 2018

виконує поставлені перед нею завдання на належному рівні. Серед багатьох причин цього названо абсолютизацію принципу про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, недосконалість процесуальних інструментів для захисту прав та інтересів осіб, зокрема, нерозвинену систему альтернативних методів вирішення спорів. У зв'язку із цим Стратегією, серед інших завдань реформування у сфері судочинства, проголошено загальну необхідність підвищення ефективності правосуддя й оптимізацію повноважень судів різних юрисдикцій, розроблення системи перегляду судових рішень та повторного перегляду справ за нововиявленими обставинами для забезпечення кращого доступу до правосуддя, сприяння єдності практики та кращому роз'ясненню судових рішень, а також, що особливо важливо у світлі нашої тематики, удосконалення процесуальних повноважень касаційної інстанції [1].

Суттєвим стимулом для виконання цих завдань послугувала модернізація системи правосуддя та нормативно-правової основи здійснення адміністративного судочинства, що відобразилось в оновленні Кодексу адміністративного судочинства України. Однак, що зрозуміло, зміни в законодавстві не передбачають автоматичного покращення стану речей у практичній площині; іноді навпаки, трансформація законодавства тимчасово погіршує ситуацію, адже на пристосування до нових визначених правом практик і процедур потрібен деякий час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробленню проблем судового розгляду адміністративного позову загалом і в межах окремих інстанцій. Питання інституційності судового розгляду розглядаються як в контексті тематики адміністративної юстиції (Т. Коломоець [2], О. Пасенюк [3] та ін.), М. Смокович [4] та ін.), так і епізодично, серед інших процесуальних форм оскарження в адміністративному праві (Д. Лученко [5], Ю. Легеза [6, с. 59–64], Є. Сорочко [7] та ін.).

Мета статті – дослідити проблеми реалізації права на касаційне оскарження в сучасній перехідній ситуації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для визначення проблемного кола пропонуємо звернутися безпосередньо до дослідження суддівської практики, тобто результатів діяльності Касаційного адміністративного суду (далі – КАС). Так, за даними звіту голови Касаційного адміністративного суду М. Смоковича [1], упродовж першого півріччя 2018 р. на розгляд в КАС перебувало понад 61 тис. справ і матеріалів. За цей час на розгляд до суду надійшло 55,6 тис. справ і матеріалів: цей показник становлять 36,6 тис. справ і матеріалів, переданих із Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, та 19 тисяч нових матеріалів. Із квітня до суду надходили лише нові матеріали. Загалом, упродовж січня – червня 2018 р. судді Верховного Суду в КАС розглянули майже 19 тисяч справ та матеріалів, що становить третину від загальної кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді. У січні – червні поточного року судді Верховного Суду в КАС за результатом розгляду матеріалів касаційних скарг повернули 6 479 заяв, скарг, відмовили у відкритті провадження щодо 3 879 заяв, скарг.

Прикладом винесення такого рішення може слугувати ухвала Верховного Суду К/9901/3084/17 у справі № 335/10428/16-а (2-а/335/319/2017). Так, зокрема, у ній зауважено: «Зазначена касаційна скарга надійшла до Верховного Суду як суду касаційної інстанції в адміністративних справах відповідно до ст. 327 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Згідно із пп. 14 п. 1 р. VII «Перехідні положення» Кодексу адміністративного судочинства України в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147–VIII, судові рішення, ухвалені судами апеляційної інстанції до набрання чинності цією редакцією Кодексу, набирають законної сили та можуть бути оскаржені в касаційному порядку протягом строків, що діяли до набрання ним чинності».

Найбільш поширеною причиною, що перешкоджає реалізації права на розгляд адміністративного позову в касаційній інстанції, є недотримання заявником вимог щодо її оформ-

лення. Так, наприклад, у справі № 810/1156/16 Верховний Суд повернув скаргу заявникові через неналежне оформлення скажником документа про свої повноваження та документа про сплату судового збору [8]. Можна було б припустити, що значна кількість неналежним чином оформлених касаційних скарг пояснюється саме оновленням вимог законодавства щодо касаційної скарги. Проте, на думку аналітиків, співвідношення кількості ухвалених рішень про повернення заяв, скарг та про відмову у відкритті провадження залишається сталим упродовж останніх років [1].

Протягом I півріччя 2018 р. судді КАС розглянули по суті 8 117 справ, з них 7 822 справи – касаційним порядком. За результатами розгляду справ за касаційними скаргами, в яких судові рішення переглянуто, 5 983 судових рішення залишено без змін (76% загальної кількості розглянутих касаційним порядком справ), 1 839 судових рішень (24%) змінено або скасовано, водночас: 599 із них – із направленням справи на новий розгляд; 459 – з ухваленням нового судового рішення; 382 – із залишенням рішення суду першої інстанції без змін; 251 – з направленням справи для продовження розгляду [1].

Зокрема, у справі за касаційною скаргою Державної податкової інспекції в Балаклавському районі Головного управління Міндоходів у м. Севастополі на постанову Окружного адміністративного суду міста Севастополя від 31 липня 2013 р. та ухвалу Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 21 листопада 2013 р. у справі № 827/1551/13-а за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Теплоенергорезерв» до Державної податкової інспекції в Балаклавському районі Головного управління Міндоходів у м. Севастополі про скасування податкового повідомлення-рішення, «переглянувши судові рішення в межах касаційної скарги, перевірили повноту встановлення судовими інстанціями фактичних обставин справи та правильність застосування ними норм матеріального та процесуального права, Верховний Суд дійшов висновку про відсутність підстав для задоволення касаційної скарги. <...> Суд визнає, що суди попередніх інстанцій не допустили неправильного застосування норм матеріального права чи порушень норм процесуального права при ухваленні судових рішень, внаслідок чого касаційна скарга податкового органу залишається без задоволення, а рішення судів першої та апеляційної інстанцій – без змін» [9].

Інший приклад знаходимо в постанові Верховного Суду К/9901/22304/18. Розглянувши порядком письмового провадження касаційну скаргу Хмельницького обласного відділення Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на додаткову постанову Вінницького апеляційного адміністративного суду за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Автоцентр СТ» до Хмельницького обласного відділення Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в особі Старокостянтинівської міської виконавчої дирекції про визнання бездіяльності протиправною та стягнення коштів, Суд, дослідивши доводи касаційної скарги, матеріали справи, дійшов висновку, що касаційна скарга підлягає задоволенню.

У постанові зазначено: «Дослідивши спірні правовідносини, колегія суддів виходить з наступного.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 168 КАС України, суд, що ухвалив судові рішення, може за заявою особи, яка брала участь у справі, чи із власної ініціативи прийняти додаткову постанову чи постановити додаткову ухвалу, зокрема у випадку, якщо судом не вирішено питання про судові витрати.

Проте ч. 2 вказаної статті визначено строки, для подання заяви про ухвалення судового рішення, якою встановлено, що питання про ухвалення додаткового судового рішення може бути заявлено до закінчення строку на виконання судового рішення.

З матеріалів справи встановлено, що 9 грудня 2016 р. головним державним виконавцем відділу примусового виконання рішень УДВС ГТУЮ в Хмельницькій області винесено

постанову про закінчення виконавчого провадження у зв'язку з повним виконанням судового рішення. Проте із заявою про ухвалення додаткового судового рішення позивач звернувся 13 березня 2017 р., отже, після його повного виконання.

На підставі викладеного колегія суддів прийшла до висновку, що додаткова постанова суду апеляційної інстанції підлягає скасуванню із залишенням в силі ухвали суду першої інстанції.

Відповідно до ч. 1 ст. 352 КАС України, суд касаційної інстанції скасовує постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишає в силі судові рішення суду першої інстанції у відповідній частині, якщо встановить, що судом апеляційної інстанції скасовано судові рішення, яке відповідає закону.

Касаційну скаргу Хмельницького обласного відділення Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності Суд задовольнив» [10].

У світлі спрямованості нашого аналізу таким, що заслуговує на увагу, є питання тематики касаційних скарг, тобто сфер життєдіяльності, в яких найчастіше виникають проблеми, що становлять привід для касаційного оскарження. За наведеними аналітичними даними [1], серед показників надходження та розгляду справ і матеріалів за категоріями адміністративних справ у першому півріччі найбільшу кількість становлять податкові справи (18 465 справ і матеріалів надійшло, розглянуто – 6 900). Наступною категорією справ, які домінують в надходженні і розгляді, є так звані «соціальні» справи (надійшло 11 948 справ і матеріалів, розглянуто – 5 219). З відносин публічної служби надійшло 5 279 справ і матеріалів, розглянуто – 1 600. Надійшло 4 969 справ і матеріалів щодо регулювання містобудівної діяльності та землекористування, розглянуто – 1 152. Варто звернути увагу й на таку категорію справ, як справи та матеріали щодо реалізації публічної фінансової політики, яких надійшло 4 824 (розглянуто – 613) [1]. Зазначене надає підстави для уточнення і вдосконалення класифікації категорій адміністративних справ, що дозволить оптимізувати роботу Суду.

Варто згадати й такий аспект праці Касаційного адміністративного суду, як функціонування як суду першої (згідно із ч. 4 ст. 22 КАС України, це 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 прокурорів) чи апеляційної (справи щодо перегляду судових рішень апеляційного адміністративного суду як судів першої інстанції, тобто, за ч. ч. 2, 3 ст. 22 КАС України, справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, та справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії, дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб – для Апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ) інстанції.

За перше півріччя 2018 р. у провадженні зазначеного Суду було понад таких 700 справ. За словами М. Смоковича, два дні на тижні судді Касаційного адміністративного суду розглядають справи, стороною в яких виступають Верховна Рада України, Президент України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України або Центральна виборча комісія; це складні справи, що потребують вагомих часових та інтелектуальних затрат [1].

Так, у справі № 875/1/18 Верховний Суд як суд апеляційної інстанції, розглянувши у відкритому судовому засіданні апеляційну скаргу Центральної виборчої комісії на рішення Київського апеляційного адміністративного суду як суду першої інстанції, ухвалене 4 січня 2018 р. у м. Києві колегією суддів у складі головуєчого – судді А. Парінова, суддів

Л. Костюк, Н. Троян у справі за позовом кандидата на посаду Здорівського сільського голови ОСОБА_5 до Центральної виборчої комісії, третя особа – Здорівська сільська виборча комісія, про визнання протиправно бездіяльності та зобов'язання вчинити дії, встановив, що скарга підлягає задоволенню [11].

Окрему сферу функціонування КАС являє собою напрацювання так званих зразкових справ. Так, у звітному періоді до суддів Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді надійшло 45 подань про розгляд типових справ як зразкових. З урахуванням кількості нерозглянутих подань на початок звітнього періоду в КАС перебувало 47 таких подань. Упродовж 2018 р. розглянуто 44 подання. Із них 3 подання, або 7% розглянутих подань, повернуто, щодо 34 подань (77%) у відкритті провадження в зразковій справі відмовлено. На підставі 7 подань, або 16%, справи вирішено по суті. Із них вимоги задоволено в 3 справах. На кінець звітнього періоду не розглянуто 3 подання, або 6% подань, що перебували на розгляді. На підставі судових рішень, ухвалених у зразкових справах, які набрали чинності, підготовлено правові висновки, надіслані до державних органів влади для виконання [1].

Загалом на кінець першого півріччя 2018 р. показник нерозглянутих справ і матеріалів становив 41 408 справ і матеріалів, або 68% загальної кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді. Безумовно, сухі цифри свідчать радше не на користь продуктивності роботи Касаційного адміністративного суду, однак під час аналізу необхідно брати до уваги й інші показники. Так, М. Смокович, порівнюючи кількість справ, що залишилися Верховному Суду «у спадок» від Вищого адміністративного суду України, та справ, що надійшли з початку роботи Верховного Суду, доходить висновку, що розглянутих справ сьогодні більше, ніж тих, що надійшли з моменту початку роботи [1].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Отже, маємо зазначити, що основні проблеми у сфері реалізації права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві України пов'язані насамперед із практичною діяльністю КАС. Наявність великої кількості справ, надмірна завантаженість суддів, широкий обсяг обов'язків суду касаційної інстанції – усі ці чинники впливають на ефективність судової діяльності в досліджуваній сфері. Проте значним чином покращити ситуацію покликані законодавчі новели у сфері адміністративно-процесуального забезпечення касаційного оскарження.

Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
2. Коломоець Т. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України). Публічне право. 2016. № 1. С. 27–34.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. К.: Істина, 2007. 608 с.
4. Смокович М. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій. К.: Юрінком-Інтер, 2012. 304 с.
5. Лученко Д. Інститут оскарження в адміністративному праві: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 36 с.
6. Легеза Ю. Оскарження результатів діяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів. Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2016. № 5. С. 59–64.

7. Сорочко Є. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 22 с.

8. Ухвала Верховного Суду К/9901/1923/17 у справі № 810/1156/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71445297>

9. Постанова Верховного Суду К/9901/1274/18 у справі № 827/1551/13-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71630426>.

10. Постанова Верховного Суду К/9901/22304/18 у справі № 822/641/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75082019>.

11. Постанова Верховного Суду А/9901/1/18 у справі № 875/1/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71511469#>.