

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

КОТОРОБАЙ Станіслав Васильович - здобувач Київського міжнародного університету

УДК 347.998

Проаналізовано нормативно правові та наукові підходи к определению правоприменительной деятельности суда кассационной инстанции в административном судопроизводстве Украины. Очерчен порядок кассационного осуществления, новеллы административного процессуального закона, в части кассационного осуществления; выделены этапы кассационного осуществления в суде кассационной инстанции.

Ключові слова: Вищий адміністративний суд України, адміністративне судочинство, касаційне провадження.

Постановка проблеми

Реалізація конституційного права особи на судовий захист у частині забезпечення касаційного оскарження в адміністративному судочинстві зумовлена діяльністю Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) щодо перегляду судових рішень у касаційному порядку.

З огляду на особливу роль ВАСУ в адміністративному судочинстві України, для визначення проблем реалізації права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві України потребують докладного аналізу процесуальні повноваження суду касаційної інстанції, що і зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання правової регламентації діяльності ВАСУ як суду касаційної інстанції в

адміністративному судочинстві, будучи новітнім напрямком наукових досліджень як в пізнавальному, так і в практичному аспектах висвітлювались фахівцями в галузі адміністративного процесу, зокрема в роботах: В. Аверянова, І. Бородіна, В. Колпакова, В. Стефанюка, О. Пасенюка, Ю. Шереніна та інших. Втім, зазначені науковці розглядали здебільшого загальні питання перегляду судових рішень, не піддаючи детальному аналізу проблеми діяльності ВАСУ при розгляді касаційних скарг, а також визначення етапів касаційного провадження в адміністративному судочинстві України.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання діяльності ВАСУ як суб'єкта касаційного провадження в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України національний механізм із захисту прав свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб отримав дієві важелі, а в країні, у цілому, було започатковано інститут адміністративної юстиції.

Наявність особливостей реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктами адміністративних процесуальних правовідносин обумовлена місцем кожного суб'єкта у судовому адміністративному процесі. На відміну від інших учасників судового адміністративного процесу, про-

цесуальна правосуб'єктність адміністративного суду виражається його компетенцією і пов'язана із юридичними фактами [1]. КАС України, встановивши, зокрема, предметну та інстанційну підсудність, тим самим диференціював процесуальну правосуб'єктність адміністративних судів. Так, ВАСУ переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів як основна функція суду касаційної інстанції спрямований на реалізацію 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 на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Провадження адміністративного судового процесу характеризуються певною стадійністю, що зумовлена сукупністю процесуальних дій, спрямованих на виконання завдань адміністративного судочинства, окреслених у ст. 2 КАС України.

Зважаючи на задекларовану у КАС України концепцію вузького розуміння адміністративного процесу, як однієї з категорій правосуддя в адміністративних справах, сучасні дослідники виділяють три стадії адміністративного судочинства: 1) розгляд і вирішення справи по суті; 2) перевірка законності і обґрунтованості прийнятого рішення; 3) звернення рішення до виконання. Виділені стадії відносяться до всіх видів судових адміністративних проваджень, які входять до складу судового адміністративного процесу: провадження в адміністративних судах першої інстанції, апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами. Разом із тим, кожне з проваджень має особливості структурної побудови, які проявляються у конкретизації відповідних процесуальних дій, які систематизуються у певні стадії [2, с.25].

На першій стадії здійснюється правосуддя, реалізується завдання адміністративного судочинства шляхом прийняття в адміністративній справі законного і обґрунтованого рішення. Процесуальним способом реалізації стадії розгляду і вирішення справи по суті є провадження в суді першої інстанції. Друга стадія – перевірка законності і обґрунтованості рішення – є процесуальним засобом забезпечення законності прийняття рішення адміністративним судом першої інстанції. Мета і завдання цієї стадії реалізується чотирма процесуальними способами: апеляційним провадженням, касаційним провадженням, провадженням за винятковими обставинами, провадженням за нововиявленими обставинами. Третя стадія відправлення адміністративного судочинства пов'язана зі зверненням судового рішення до виконання. Її здійснення є гарантією реалізації рішення, прийнятого у процесі здійснення адміністративного судочинства, захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [3, с. 103].

Саме стадії адміністративно-судового провадження відображають логічну послідовність здійснення процесуальних дій, передбачених тим чи іншим провадженням для досягнення завдань адміністративного судочинства України.

Загалом, під стадією адміністративного судочинства розуміють спрямовану на досягнення матеріально обумовленого процесуально-правового результату, динамічну, відносно відособлену сукупність об'єднаних у просторі і часі процесуальних дій, які характеризуються особливими засобами й формами їх здійснення й забезпечують логічну послідовність розвитку адміністративно-судового провадження [4].

Серед ознак, що характеризують стадії, як складові частини адміністративно-судових проваджень і, отже, адміністративного судочинства в цілому, виділяють: а) певне відносно самостійне завдання, на вирішення якої спрямований комплекс процесуальних дій у тій або іншій стадії; б) специфічна сукупність процесуальних дій, що обов'язково включає встановлення або аналіз фактичних обставин, пошук і реалізацію відповідної правової норми для вирішення питання

тощо; в) юридичні процесуальні акти-документи, у яких відображаються й закріплюються підсумки зроблених у даній стадії процесуальних юридично значимих дій [4].

Касаційний розгляд справи в адміністративному суді складається із сукупності процесуальних дій. Це правила і положення, які діють упродовж касаційного провадження, вони є незмінними, визначають найбільш характерні риси й особливості цієї стадії. Касаційний розгляд справи, як система, є комплексом взаємопов'язаних елементів – етапів. Поняття „система” органічно пов'язано з поняттями цілісності, елементу, підсистеми, зв'язку, відношення, структури й іншими [5].

З огляду на значення слова „етап”, яке означає „окремий момент, період, стадію в розвитку”, етапність передбачає чергування, розрив у часі певних дій [6]. Етапи поєднуються загальними завданнями та єдиною процесуальною формою і послідовно змінюють один одного по мірі виконання більш конкретних завдань.

Таким чином, 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.

Відповідно до ч.2 ст. 214 КАС України отримавши оформлену належним чином касаційну скаргу, суддя-доповідач у дводенний строк вирішує питання про відкриття касаційного провадження, про що постановляє відповідну ухвалу, та витребує справу, яка має бути надіслана до суду касаційної інстанції протягом п'яти днів з дня отримання відповідної ухвали [7].

Також за наслідками оцінки дотримання вимог щодо касаційної скарги суддя може прийняти рішення про залишення її без руху або відмовити у відкритті касаційного провадження.

Рішення про залишення скарги без руху приймається у випадку:

1) оформлення касаційної скарги з порушеннями вимог закону (ч. 3 ст.214,-

ст. 108 КАС) – при цьому встановлюється строк для усунення недоліків за умов дотримання якого скарга вважається поданою у день первинного її подання до суду касаційної інстанції;

2) подання скарги після закінчення строків, встановлених ст. 212 КАС, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними. При цьому протягом тридцяти днів з моменту отримання ухвали про залишення касаційної скарги без руху особа має право звернутися до суду касаційної інстанції з заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення строку.

Однією із гарантій дотримання права на касаційне оскарження є вичерпність переліку підстав для відмови у відкритті касаційного провадження у справі. А саме, якщо: 1) заяву не буде подано особою в зазначений судом строк для усунення недоліків або вказані нею підстави для поновлення строку касаційного оскарження визнані неповажними; 2) касаційна скарга прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з моменту набрання оскаржуваним судовим рішенням законної сили незалежно від поважності причин пропуску строку оскарження; 3) справа не підлягає касаційному розгляду у порядку адміністративного судочинства; 4) справа не переглядалася в апеляційному порядку; 5) є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою цієї особи від касаційної скарги на це саме судове рішення; 6) є ухвала про відмову у задоволенні касаційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою на це саме судове рішення; 7) касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Разом із тим, показники кількості касаційних скарг, за якими відмовлено у відкритті касаційного провадження, є досить високим.

Так, наприклад, за даними судової статистики на розгляді ВАС України як суду

касаційної інстанції у 2012 році перебувало 175 103 касаційних скарги (у 2011 році – 150 731). Судом розглянуто 103 199 справ і матеріалів із яких щодо 46 458 касаційних скарг (45%) відмовлено у відкритті касаційного провадження. У першому півріччі 2013 року цей показник дещо зменшився (на 1%) [8].

Збільшення цього показника є наслідком змін у процесуальному законодавстві, зокрема доповненням статті 214 КАС України підставами для відмови у відкритті касаційного провадження: 1) у разі, коли касаційна скарга є необгрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи; 2) у разі пропущення строку подання заяви про поновлення строку касаційного оскарження або визнання зазначених причин неповажними.

На черговому етапі касаційного провадження здійснюється підготовка справи до касаційного розгляду у ході якого суддя-доповідач протягом десяти днів після відкриття касаційного провадження зобов'язаний: з'ясувати склад осіб, які беруть участь у справі; надіслати їм копії ухвали про відкриття касаційного провадження разом з копіями касаційної скарги, інформацією про їхні права та обов'язки і встановити строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на касаційну скаргу; вирішити письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі; вирішити питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції; вирішити питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; та інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду, вказавши в ухвалі його форму: розгляд у судовому засіданні чи в порядку письмово провадження.

Наступним етапом касаційного провадження є розгляд адміністративної справи судом. Слід наголосити, що перегляд судових рішень у касаційному порядку здійснюється колегією суддів у складі не менше трьох суддів за правилами розгляду спра-

ви судом першої інстанції з урахуванням встановлених законом особливостей. Варто відзначити, що КАС України передбачає два способи касаційного розгляду справи: 1) у судовому засіданні (ст. 221); 2) в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст.222). Разом із тим, у науці адміністративного процесу до різновидів касаційного розгляду адміністративної справи відносять ще й попередній судовий розгляд [9, с. 249]. Зокрема, відповідно до ст. 201-1 КАС України попередній розгляд справи має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі. У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції.

У зв'язку з цим, варто підкреслити, що попереднє судове засідання й відповідно попередній розгляд справи, проводиться судом касаційної інстанції до прийняття рішення про перехід до наступної стадії – судового розгляду справи (так само, як і під час провадження в суді першої інстанції).

Однак, як слушно зауважує І. Котович, на відміну від попереднього судового засідання, яке проводиться під час провадження в суді першої інстанції не в обов'язковому порядку, попередній розгляд справи, що має місце під час здійснення касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів, проводиться в обов'язковому порядку й має на меті вирішення зовсім інших завдань [10, с. 12].

Так, при попередньому розгляді справи в порядку касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції. При цьому за результатами проведення попереднього розгляду справи під час здійснення касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів суд може постановити наступні рішення: 1) відхилити касаційну скаргу і залишити рішення без змін, якщо відсутні підстави для скасування судового рішення; 2) скасувати судове рішення за наявності підстав,

які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення; 3) призначити справу до розгляду в судовому засіданні за відсутності вищенаведених підстав [7].

Етап касаційного розгляду справи також характеризують альтернативні дії щодо розгляду справи: або у судовому засіданні, або у порядку письмового провадження.

За даними судової статистики, найпоширенішим способом касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів, у ході якого справа вирішується по суті, є письмове провадження (45 % розглянутих справ) [8], підстави та порядок якого регламентовано ст. 222 КАС України.

Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами виключно у таких випадках: якщо відсутні клопотання усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю; у випадку неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання [7].

Альтернативним способом касаційного перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій в судовому засіданні є розгляд адміністративної справи в судовому засіданні. Відповідно до ст. 221 КАС України такий розгляд здійснюється колегією в складі не менше трьох судів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених Главою 2 "Касаційне провадження" Розділу VI "Перегляд судових рішень" КАС України.

За аналогією закону касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів у судовому засіданні здійснюється у такому порядку: підготовча частина; розгляд справи по суті; ухвалення та проголошення рішення по справі. Під час здійснення касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів перевіряє лише правильність застосування судами першої та апеляційної інстанції норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі та не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання

про достовірність того чи іншого доказу. У зв'язку із чим під час проведення касаційного перегляду судових рішень адміністративних судів у судовому засіданні відсутня така його частина як судові дебати.

Черговий етап касаційного оскарження полягає в ухваленні судового рішення, яке здійснюється за правилами, що встановлені для суду першої інстанції та характеризується обов'язковою офіційністю, оскільки судові рішення ухвалюються іменем держави згідно з чітко регламентованими правилами процесуальності й оголошується всім присутнім в залі судового засідання, надсилається (копія) особам, які беруть участь у справі.

Касаційне провадження визначається виключно як перегляд судових рішень адміністративного суду апеляційної інстанції, а також адміністративного суду першої інстанції після перегляду їх у порядку апеляційного провадження, за касаціями (скаргами) заінтересованих учасників процесу щодо застосування норм матеріального та процесуального права [11, с. 91].

Отже, по суті, касаційне провадження означає регламентовану законом процесуальну діяльність суду (ВАСУ) щодо перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанції, які набрали законної сили на предмет їх законності та прийняття рішення по касаційній скарзі відповідно до чинного законодавства.

Аналіз законодавчо визначеного порядку здійснення ВАСУ касаційного провадження в адміністративному судочинстві дозволяє виділити наступні його 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) ухва-

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано нормативно-правові і наукові підходи до визначення правозастосовної діяльності суду касаційної інстанції в адміністративному судочинстві України. Окреслено порядок касаційного провадження, новели адміністративного процесуального закону в частині касаційного провадження; виділено етапи касаційного провадження в суді касаційної інстанції.

SUMMARY

It is analyzed normatively legal and scientific going near the decision of y activity of court of appeal instance in the administrative legal proceeding of Ukraine. Outlined order of appeal realization, short story of administrative judicial law, in part of appeal realization; the stages of appeal realization are selected in the court of appeal instance.

лення рішення, який утворюють дії з постановлення та оприлюднення рішення ВАСУ.

Вищий адміністративний суд України, будучи визначальним суб'єктом адміністративного судочинства, залишається кінцевою інстанцією при вирішенні публічно-правових спорів.

Література

1. Бутенко В.І. Особливості реалізації процесуальної правосуб'єктності адміністративного суду / В. І. Бутенко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. [Електронний ресурс] // Режим доступу http://archive.nbuv.gov.ua/portal/SOC_Gum/apdu.

2. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [Рябченко О. П., Денисюк С. Ф., Джафарова О. В. та ін.]; під ред. проф. О. П. Рябченко. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – 232 с.

3. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Вовк Павло В'ячеславович. – О., 2009. – 200 с.

4. Бітов А. І. Характеристика процесуальної форма адміністративного судочинства / А.І. Бітов // Актуальні проблеми політики. – 2012. – Вип. 46. – С. 330 – 339.

5. Філософський словник: / За ред. - В. І. Шинкарука. – [вид. друге і доп.]. – К. : Голов. ред., 1986. – 800 с.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови: [2-е вид.] / голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи: - В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, - О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. – К. : Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. – - 1728 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. - № 2747-VI / [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.rada.gov.ua.

8. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у 2012 році // Управління вивчення судової практики та судової статистики. – Київ, 2013. – 33 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>.

9. 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.

10. Котович І. О. Касаційний перегляд судових рішень як інститут адміністративно-процесуального права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07. „Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право” / І. О. Котович. – К.: 2013. – 20 с.

11. Куйбіда Р. О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу / Р.О. Куйбіда, В.П. Тимошук. – К.: Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.