

safety nowadays. Main forms of propaganda of road safety are legal ones that: ensure inclusion in the work of various government and non-governmental organizations; set goals and objectives promotional events and campaigns, specific executors; set the dates for the events; provide control over the implementation of plans, programs and activities.

There is a need to improve and develop new forms of activities to promote road safety, namely: the formation of a permanent asset of mass media, creative teams and organizations to promote road safety; expansion of public control over the authorities in the area of promotion of road safety; research and implementation of international experience; development and adoption of the Law of Ukraine "On the promotion of road safety"; review functions prevention of road traffic injuries departments.

*Keywords: forms, propaganda, road safety.*

*Надійшла до редакції 31.10.2013*

**Ульмер М.М.**

здобувач

*(Інститут права ім. князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом)*

УДК 342.95

## **ВІДКРИТТЯ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ**

Здійснено аналіз положень, що регулюють особливості відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві та дії адміністративного суду касаційної інстанції на цьому процесуальному етапі. Обґрунтовано висновок про необхідність вилучення з п. 5 ч. 5 ст. 214 Кодексу адміністративного судочинства України положення, що стосується відмови у відкритті касаційного провадження у випадку, якщо касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

*Ключові слова: адміністративне судочинство, касаційне провадження, касаційна скарга, відкриття касаційного провадження.*

**Постановка проблеми.** Аналіз статті 214 КАСУ дозволяє дійти висновку, що відкриття касаційного провадження є процесуальним етапом касаційного провадження, на якому суд перевіряє наявність в особи, яка звернулася з касаційною скаргою, права касаційного оскарження і дотримання встановленого порядку реалізації цього права, а отже в цілому вирішує питання щодо відкриття провадження в адміністративному суді касаційної інстанції.

Процесуальна діяльність адміністративного суду касаційної інстанції з відкриття касаційного провадження має велике значення для забезпечення права перегляду судових рішень у касаційному порядку. Саме на цьому етапі вирішуються питання про наявність передумов, з якими закон пов'язує можливість виникнення касаційного провадження. Наявність передумов права касаційного оскарження і дотриманням особою встановленого порядку подання касаційної скарги до адміністративного суду каса-

ційної інстанції ставить в обов'язок судді-доповідачу відкрити касаційне провадження, про що постановляється відповідна ухвала. Тільки після цього стають можливими виникнення у справі всієї сукупності адміністративно-процесуальних відносин.

Аналіз положень КАСУ та судової практики свідчить про існування певних процесуальних проблем на цьому етапі касаційного провадження. Зокрема, це стосується повноважень судді-доповідача стосовно вирішення питання відмови у відкритті касаційного провадження.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання ролі адміністративних судів в захисті прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, особливості їх повноваження були предметом досліджень таких вчених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіда, А.І. Миколаєнко, Р.С. Мельник, А.О. Селіванов, О.М. Пасенюк та ін.

Проте питання, пов'язані з відкриттям касаційного провадження, залишилися недостатньо дослідженими.

**Метою** написання статті є з'ясування сутності етапу відкриття касаційного провадження та формулювання науково обґрунтованих пропозицій до законодавства стосовно його покращення. Завданням статті є аналіз законодавства та судової практики стосовно процесуальної діяльності адміністративного суду касаційної інстанції на етапі відкриття касаційного провадження та пропозиція змін до законодавства стосовно його покращення.

**Виклад основного матеріалу.** Етап відкриття провадження у справі починається з моменту надходження касаційної скарги до Вищого адміністративного суду України та її реєстрації у канцелярії. Касаційна скарга реєструється у день надходження за правилами, встановленими ст. 15-1 КАСУ, в автоматизованій системі документообігу [1]. Касаційні скарги в порядку їх надходження підлягають обов'язковій реєстрації в автоматизованій системі документообігу суду, яка здійснюється працівниками апарату відповідного суду в день надходження документів.

Після реєстрації касаційна скарга не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Одержавши касаційну скаргу, оформлену належним чином, суддя-доповідач 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.

Питання про відкриття провадження у справі суддя-доповідач вирішує одноособово. Значення дій судді-доповідача щодо відкриття касаційного провадження є дуже важливим, оскільки саме з цього моменту настають правові наслідки, які виникають із порушення касаційного провадження.

На етапі відкриття касаційного провадження суддя-доповідач може постановити ухвалу про відмову у відкритті касаційного провадження у справі або про залишення касаційної скарги без руху.

Суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження у

справі також у випадках, якщо:

- 1) справа не підлягає касаційному розгляду у порядку адміністративного судочинства;
- 2) справа не переглядалася в апеляційному порядку;
- 3) є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою цієї особи від касаційної скарги на це саме судове рішення;
- 4) 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;
- 5) касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи [1].

Копія ухвали про повернення касаційної скарги або про відмову у відкритті касаційного провадження разом з доданими до скарги матеріалами направляється особі, яка подавала касаційну скаргу, а касаційна скарга залишається у суді касаційної інстанції.

Отже, виходячи зі змісту ст. 214 КАСУ, суддя-доповідач одноособово вирішує питання як суто технічного змісту (п. 1-4 ч. 5 ст. 214 КАСУ), так і процесуальні, значення яких є дуже важливим для подальшого розгляду касаційної скарги (п. 5 ч. 5 ст. 214 КАСУ [1], питання поновлення строку на касаційне оскарження). Вирішення питання суддею-доповідачем про відкриття касаційного провадження тягне за собою різні юридичні наслідки, а саме: 1) про відкриття касаційного провадження; 2) про відмову у відкритті касаційного провадження. Приймаючи рішення про відкриття касаційного провадження, суддя-доповідач порушує процедуру розгляду касаційної скарги, а якщо у відкритті касаційного провадження відмовлено, то цією процесуальною дією розгляд справи слід вважати закінченим.

Аналіз положень КАСУ та судової практики свідчить про існування певних процесуальних проблем на цьому етапі касаційного провадження. Так, суддя-доповідач, отримавши касаційну скаргу разом з доданими до неї документами, самостійно приймає рішення про відкриття касаційного провадження чи про відмову у відкритті. Тобто фактично суддя-доповідач самостійно вирішує питання обґрунтованості доводів касаційної скарги щодо порушень матеріального та процесуального права адміністративними судами попередніх інстанцій виключно на підставі касаційної скарги та змісту судових рішень адміністративних судів першої та/або апеляційної інстанції, без ознайомлення та вивчення матеріалів справи.

Таким чином, вирішуючи питання про відкриття касаційного провадження, суддя-доповідач приймає рішення по суті самої касаційної скарги, без вивчення матеріалів справи. У суддівській практиці, як правило, в змісті самої ухвали про відмову у відкритті касаційного провадження не вказуються підстави та доводи, чому саме адміністративний суд касаційної інстанції дійшов висновків стосовно необґрунтованості касаційної скарги. Тобто, відмовляючи у розгляді касаційної скарги на підставі п. 5 ч. 5 ст. 214 КАСУ «Прийняття касаційної скарги судом касаційної інстанції» [1], суддя-доповідач фактично здійснює перевірку цієї скарги на її обґрунтованість та остаточно вирішує долю касаційного провадження. Не можна

не звернути увагу на те, що у разі відмови у відкритті касаційного провадження особа позбавляється права подальшого оскарження такої ухвали.

На нашу думку, викликає сумнів доцільність відмови у відкритті касаційного провадження згідно з п. 5 ч. 5 ст. 214 КАСУ стосовно того, що касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи. Хоча така судова практика і є юридично правильною, згідно із положеннями КАСУ, однак, з іншого боку, існує порушення конституційного права на касаційне оскарження судових рішень та ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод. На нашу думку, положеннях п. 5 ч. 5 ст. 214 КАСУ значно звужує конституційне право особи на касаційне оскарження.

Однак, як свідчить судова практика, ухвали ВАСУ, в яких відмовлено у відкритті касаційного провадження, належним чином не обґрунтовують, чому відмовлено у відкритті касаційного провадження згідно з п. 5 ч. 5 ст. 214 КАСУ. У мотивувальній частині ухвали суду суддя-доповідач, як правило, обмежується відтворенням змісту даного пункту без належного обґрунтування підстав його застосування.

Наприклад, справа К/800/25811/13 від 17.03.2013 за позовом ОСОБА\_1 до Військової частини А-0549 про стягнення грошової компенсації за неотриманий продовольчий пайок. В мотивувальній частині судового рішення адміністративний суд касаційної інстанції встановив, що відповідно до п. 5 ч. 5 ст. 214 КАСУ суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження у справі, зокрема, якщо касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Проаналізувавши касаційну скаргу, суд доходить висновку, що остання не містить належних доводів в підтвердження незаконності постановленої судом апеляційної інстанції ухвали, а тому з врахуванням наведених приписів п. 5 ч. 5 ст. 214 КАС України є необґрунтованою й не викликає необхідності перевірки судом касаційної інстанції матеріалів справи, що, у свою чергу, є підставою для відмови у відкритті касаційного провадження у справі [2].

Аналогічними за змістом є регулятивні частини ухвал ВАСУ стосовно відмови у відкритті касаційного провадження на підставі п. 5 ч. 5 ст. 214 КАС України, що містяться у Єдиному державному реєстрі судових рішень, що говорить про сформовану судову практику [3-6].

Як вже зазначалося, положення КАСУ стосовно відкриття касаційного провадження на підставі того, що касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи, суперечить ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а саме у частині порушення права на доступ до суду та на справедливий розгляд справи.

Обґрунтовуючи цей висновок, ми виходили з практики Європейського суду з прав людини, зокрема з його рішень у справах «Андрієвська проти України» [7], «Перетяка та Шереметьєв проти України» [8]. У вказаних рішеннях Європейського суду встановлено порушення п. 1 ст. 6 «Право на

справедливий суд» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яке полягало у порушенні права на доступ до суду у зв'язку із залиценням Вищим адміністративним судом України без розгляду касаційних скарг заявників, якими оскаржувалися рішення апеляційних судів, ухвалені в порядку цивільного судочинства.

Крім того, про необхідність враховувати ці рішення було наголошено в інформаційних листах ВАСУ № 1234/12/13-12 від 11.05.2012, № 346/11/13-12 від 07.02.2012 [9; 10].

Слід зазначити, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 237 КАСУ встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом є підставою для подання до ВСУ заяви про перегляд судових рішень [11].

**Висновки.** Таким чином, вважаємо, що у випадку відмови ВАСУ у відкритті касаційного провадження особі слід використовувати практику Європейського суду з прав людини та звертатись до Верховного суду України в порядку п. 2 ч. 1 ст. 237 КАСУ. Крім того, пропонуємо вилучити з КАСУ п. 5 ч. 5 ст. 214 положення, що стосується відмови у відкритті касаційного провадження у випадку, якщо касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. №2747-IV (з подальшими змінами) // ВВР України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 17 травня 2013 р. К/800/25811/13 / Єдиний державний реєстр судових рішень.
3. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. К/800/25773/13 / Єдиний державний реєстр судових рішень.
4. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 24 лютого 2012 р. К/9991/12666/12 / Єдиний державний реєстр судових рішень.
5. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 24 лютого 2012 р. К/9991/12603/12 / Єдиний державний реєстр судових рішень.
6. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 13 січня 2014 р. К/800/1309/14 / Єдиний державний реєстр судових рішень.
7. Європейський суд з прав людини. Справа «Андрієвська проти України». Заява № 34036/06 від 01.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://cra.court.gov.ua/sud0190/about/sudova\\_praktyka/Andrievska/](http://cra.court.gov.ua/sud0190/about/sudova_praktyka/Andrievska/).
8. Європейський суд з прав людини. Справа «Перетяка та Шереметьєв проти України» Заяви № 17160/06 та 35548/06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minjust.gov.ua/file/1576](http://www.minjust.gov.ua/file/1576).
9. Інформаційний лист Вишого адмін. суду України № 1234/12/13-12 від 11.05.2012 [Електр. ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/ua/general\\_court\\_practice](http://www.vasu.gov.ua/ua/general_court_practice).
10. Інформаційний лист Вишого адміністративного суду України від 07.02.2012 № 346/11/13-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/ua/general\\_court\\_practice.html?\\_cations&\\_t=rec&id=2160](http://www.vasu.gov.ua/ua/general_court_practice.html?_cations&_t=rec&id=2160).
11. Ускова О. Відмова у відкритті касаційного провадження – законний шлях незаконного вирішення / О. Ускова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://protectlaw.com.ua/articles/vidmova-u-vidkritti-kasats-vprovadzhennya.html>.

**Ульмер Н.Н. Открытие кассационного производства в административном судебном процессе: теоретико-правовые проблемы.** Анализируются положения, которые регулируют особенности открытия кассационного производства в административном

вном судебном процессе и действий административного суда кассационной инстанции на этом процессуальном этапе. Обосновывается вывод о необходимости изъятия из п. 5 ч. 5 ст. 214 Кодекса административного судопроизводства Украины положения, которое касается отказа в открытии кассационного производства в случае, если кассационная жалоба является необоснованной и изложенные в ней доводы не вызывают необходимость проверки материалов дела.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, кассационное производство, кассационная жалоба, открытие кассационного производства.

---

**Ulmer M.M. Initiation of appeal proceeding in administrative court procedure: theoretical-legal problems.** Analysis of article 214 Codes of the administrative rule-making of Ukraine allow to draw conclusion, that opening of appeal realization, is the judicial stage of appeal realization, on that a court checks up a presence for a person, that convolved from the appeal of right of appeal and observance of the set order of realization of this right, and thus on the whole decides a question in relation to opening of realization in the administrative court of appeal instance.

Judicial activity of administrative court of appeal instance on opening of appeal realization matters very much for providing of right for the revision of court decisions in the appeal order. Exactly on this stage questions decide about the presence of pre-conditions with that a law links possibility of origin of appeal realization. Presence of pre-conditions of right of appeal appeal and in the administrative court of appeal instance puts inhibition of the set order of presentation of appeal a person in a duty to the judge-speaker to open appeal realization, about what accepted corresponding decision. Only after it origins become possible in matters of all totality of administratively-judicial relations.

The analysis of positions Code of the administrative rule-making of Ukraine and judicial practice testifies to existence of certain judicial problems on this stage of appeal realization. In particular it touches plenary powers of judge of - speaker in relation to the decision of question of refuse in opening of appeal realization.

Positions that regulate the features of opening of appeal production in an administrative trial and actions of administrative court of appeal instance on this judicial stage are analysed in the article. A conclusion is grounded about a necessity to withdraw from Code of the administrative rule-making of Ukraine of point of 5 part 5 articles 214 position that touches a refuse in opening of appeal production in case if an appeal is groundless and stated case in her does not cause the necessity of verification of business materials.

**Keywords:** administrative procedure, appeal proceeding, appeal, initiation of appeal proceeding.

*Надійшла до редакції 20.12.2013*