



Р. Ф. Аракелян
помічник адвоката в юридичній
конторі "Аранта" (м. Київ)

УДК 342.9

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Регулювання проблемних питань в адміністративному судочинстві, потребує негайного вирішення, з огляду на розвиток та демократизацію українського суспільства. Для подолання цих проблем, необхідно узгодити законодавчу базу та підвищити контроль за діяльністю судів.

Регулирование проблемных вопросов в административном судопроизводстве необходимо, учитывая развитие и демократизацию украинского общества. Для преодоления данных проблем, необходимо урегулировать законодательную базу и повысить контроль над деятельностью судов.

Regulations of administrative court proceeding problems have to be solved at first, taking into consideration the development and democracy of Ukrainian society. To resolve these problems you need to compare juridical base to arise the control over court activity.

Із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства в юридичних та фізичних осіб відкрились нові можливості щодо захисту своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Однак практичне застосування Кодексу адміністративного судочинства (КАСУ) виявило і певні недоліки у правовому регулюванні адміністративного судочинства, зокрема, це стосується касаційного провадження. Згідно зі ст. 210 КАСУ судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України [1].

Теоретичну основу даної наукової статті складають, насамперед, праці вчених-процесуалістів України та інших країн, зокрема таких: Т. Є. Абової, Є. А. Борисової, Й. Г. Богдана, Ю. М. Грошового, А. О. Добровольського, С. Ю. Каца, В. В. Комарова, М. М. Міхеєнка, А. Й. Осетинського, Д. М. Притики, І. Г. Побірченка, Ю. С. Червоного, Н. О. Чечіної, В. І. Тертишнікова, М. Й. Штефана, а також вчених-господарників, зокрема, О. А. Беляневич, В. Є. Беляневича, О. М. Вінник, К. А. Граве, В. В. Луця, Г. В. Пронської, О. О. Чувпила, В. С. Щербини та ін.

Інститут касації в його класичному вигляді характеризується двома найголовнішими рисами. По-перше, даний інститут властивий інстанційній системі судочинства, при якій процедуру касації, порушувану за скаргою заінтересованої особи, здійснює спеціальний судовий орган, який виконує виключно функцію перегляду, і який є вищою і кінцевою інстанцією, судові акти якої не можуть бути переглянуті в майбутньому. По-друге, суд касаційної інстанції концентрує свої зусилля виключно на перевірці відповідності судового рішення правовим нормам, не досліджуючи судові докази, які були встановлені нижчестоящими судовими інстанціями.

Правова природа касаційного провадження має певні особливості. По-перше, воно є самостійною стадією адміністративного судочинства, незважаючи на існування повторної касації. По-друге, касаційне провадження визнається інститутом адміністративного судочинства, яким є сукупність правових норм і принципів, які визначають зміст процесуальних дій і документів, вчинюваних на стадії касаційного перегляду судових актів (передумови касаційного оскарження, зміст касаційної скарги, порядок її подання



та порядок її розгляду, прийняття по ній відповідних рішень).

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково. Ст. 235 КАСУ передбачає, що судом, який переглядає судові рішення за винятковими обставинами є Верховний Суд України. Перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження. Таким чином, в адміністративному судочинстві має місце подвійна касація. Подвійна касація — перегляд судових рішень в порядку касаційного провадження декількома вищестоящими судами. Така ж ситуація існує і в господарському процесі. Однак процесуальні документи в цивільних та кримінальних справах проходять лише одну інстанцію — Верховний Суд України. Така ситуація ставить у нерівне становище сторони у різних процесах, що є неприйнятним для правової держави. Вважаємо, що законодавцю варто визначитись та внести зміни в Конституцію України та Закон України “Про судоустрій України”, в яких визначити, якою слід бути судовій системі — чотирьох ланковою (місцевий суд, апеляційний суд, касаційний суд та Верховний Суд України) або трьох ланковою, де функцію касаційної інстанції виконує лише Верховний Суд України [2]. Також унеможливлене оскарження рішення Вищого адміністративного суду України (ВАСУ) до Верховного суду України справи передбачені ч. 4 ст. 18 КАСУ, згідно з якою Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи [1]:

1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

2) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Ст. 38 Закону України “Про судоустрій України” передбачено, що у вищому спеціалізованому суді можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за визначеною спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції [2].

З огляду на зростаючу важливість питання спеціалізації суддів, проблема належного нормативного регулювання діяльності Судових палат Вищих спеціалізованих судів як інстанції, що здійснює касаційний перегляд справ, на законодавчому рівні все ще залишається актуальною. Існуючий Закон України “Про судоустрій України”, безперечно, не приділяє достатньо уваги функціям, компетенції та порядку утворення Судових палат Вищого спеціалізованого суду, більшість аспектів організації діяльності Судових палат якого врегульовано через призму повноважень Голови Вищого спеціалізованого суду та його заступників. У тексті закону відсутня стаття, яка б цілком була присвячена Судовим палатам Вищих спеціалізованих судів, повноваженням Судової палати в цілому, повноваженням її Голови. Проте ст. 53 “Судові палати Верховного Суду України” Закону України “Про судоустрій України” містить у собі всі зазначені вище положення, що дозволяє детально регламентувати організаційно-правові засади діяльності цього структурного утворення [2].

Наведені проблеми потребують негайного вирішення, адже вони стосуються важливих сфер суспільного життя і є нагальними з огляду на періодичність виборів у нашій державі та важливість вирішення проблем законодавчого забезпечення діяльності спеціалізованих судів.

Президією Верховного суду України та президією Ради суддів України було встановлено, що характерними для всіх адміністративних судів, у яких вивчався стан здійснення судочинства, є непоодинокі випадки порушення ними правил підсудності та вихід за межі компетенції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Виявлено численні випадки розгляду ВАСУ по суті справ, що не належать до юрисдикції Вищого адміністративного суду, зокрема стосовно спорів щодо права власності на об'єкти нерухомого майна, приватизації державного майна, земельні спори. Характерним для ВАСУ є неправильне застосування норм матеріального права у справах про стягнення заборгованості із сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, у митних спорах, справах про нарахування та виплату пенсій, стягнення штрафних санкцій, стягнення акцизного збору [8]. У судових рішеннях Вищого адміністративного суду України, в яких в однакових правових ситуаціях існує неоднакове застосування Закону України “Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” в частині звільнення від оподаткування (надання податкових пільг та преференцій) відповідним суб'єктам [5]. Існують непоодинокі випадки неоднакового застосування суддями Судової палати з розгляду справ, пов'язаних із спорами щодо проходження публічної служби, в тому



числі однієї і тієї самої колеї суддів, одних і тих самих норм матеріального права, наприклад, при визначенні строку, з якого здійснюється перерахунок пенсій відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”; встановленні кола осіб, які мають право на пенсію за вислугою років згідно із Законом України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” [6]; у справах щодо визначення грошового забезпечення військовослужбовців при звільненні в запас [7]. Типовими для ВАСУ є порушення строків передачі та порядку черговості передачі касаційних скарг суддям-доповідачам, строків відкриття провадження у справі, строків розгляду адміністративних справ. Причому масовими у ВАСУ є випадки порушення строків відкриття касаційних проваджень у справі. Так, у першому півріччі 2008 р. кількість касаційних проваджень, відкритих з порушенням строків, передбачених КАСУ, становить 3,6 тис., або 48,6 % від відкриття касаційних проваджень [9]. У 2007 році залишилися нерозглянутими 22,2 тис., або 48,4 % касаційних скарг та справ, що перебували на розгляді у ВАСУ, у першому півріччі 2008 р. — 21,3 тис. скарг і справ 70 % [9]. Строк розгляду багатьох справ у ВАСУ у ряді випадків становить понад два роки. ВАСУ допускаються численні порушення норм КАСУ щодо порядку подання до розгляду касаційних скарг, чим порушуються права осіб, які беруть участь у справах, на касаційне оскарження. У зв’язку із цим Верховним Судом України скасовано відповідні судові рішення. У багатьох обліково-статистичних картках вказується не дата надходження скарги до ВАСУ, а дата передачі її судді, що призводить до суттєвого зниження строків розгляду справ. Має місце порушення при передачі касаційних скарг суддям. Виявлено випадки, коли рішення про передачу справи судді-доповідачу приймалося протягом тривалого часу після дати надходження касаційної скарги до суду. Питання про відкриття касаційного провадження, відмову у відкритті касаційного провадження, залишення касаційної скарги без руху не вирішувалося протягом тривалого часу, в окремих випадках цей строк становив понад один рік від дати надходження справи до суду. Вищий адміністративний суд України не забезпечує здійснення судового розгляду і вирішення адміністративних справ протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі [10, с. 454]. Непоодинокими є випадки тривалого розгляду касаційних скарг (понад один рік), поданих державними податковими інспекціями, на судові рішення місцевих та апеляційних судів, якими визнано протиправними та скасовано податкові повідомлення-рішення державної податкової інспекції (ДПІ) про зменшення значних сум бюджетного відшкодування податку на додану вартість з Державного бюджету України та зобов’язано ДПІ поновити значні суми, які підлягають бюджетному відшкодуванню, на картці особового рахунку відповідного платника податку (зокрема, справи № К-1874/07 — 4 910 000 грн.; № К-1877/07 — 90 000 грн.) [8]. Однією з причин цього є нерівномірне навантаження на суддів ВАСУ, кількості касаційних скарг, переданих на розгляд суддям, за однаковий фактично відпрацьований час є вкрай нерівномірною [8].

У ВАСУ існує неоднакова практика ухвалення судових рішень за заявами про перегляд судових рішень за ново виявленими обставинами, коли відповідні обставини не належать до підстав перегляду судових рішень, передбачених ч. 2 ст. 245 КАСУ. Так, в одних випадках у відкритті провадження за ново виявленими обставинами відмовлялося, а в інших — така заява розглядалася по суті з прийняттям постанови про залишення її без задоволення. Численними є строки порушення вимог ст. 167 КАСУ щодо строків надіслання судових рішень учасникам судового процесу [1].

Таким чином, вивчення стану організації та здійснення судочинства у ВАСУ дає підстави для висновку про те, що зазначеним судом не забезпечується ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічних правовідносин від порушень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб’єктами владних повноважень, що становить завдання ВАСУ відповідно до КАСУ. Результати вивчення свідчать про наявність істотних недоліків в організації та здійсненні судочинства в зазначених адміністративних судах, які потребують негайного усунення, а також про грубі системні порушення визначених законом засад організації діяльності ВАСУ та порядку здійснення ним адміністративного судочинства, що вкрай негативно позначається на оперативності та якості здійснення правосуддя.

Для усунення перелічених недоліків суддям ВАСУ необхідно чітко і неухильно дотримуватися норм КАСУ щодо своєчасного вирішення питань про відкриття провадження у справах та їх підготовки до розгляду, вирішення справ протягом розумного строку, підвищення їх особистої відповідальності за якісний та оперативний розгляд справ, дотримання при цьому правил підсудності справ ВАСУ, належного складання та



оформлення судових рішень, реагування окремими ухвалами на випадки порушення законодавства відповідними учасниками правовідносин. Голові ВАСУ необхідно усунути недоліки в організації роботи ВАСУ, зокрема щодо дотримання спеціалізації судових палат з розгляду справ; недопущення випадків розгляду справ судьями однієї судової палати у складі колегій суддів інших судових палат; вжити заходів щодо приведення структури апарату суду у відповідності із вимогами законодавства; Необхідно здійснювати систематичний аналіз стану оперативності та якості розгляду справ судьями суду, виявляти факти порушення судьями вимог законодавства при здійсненні правосуддя та вживати заходів щодо притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] // ВВР. — 2005. — № 35-36, 37. — Ст. 446.
2. Про судоустрій України [Текст] : Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III // ВВР. — 2002. — № 27-28. - Ст. 180.
3. Про статус суддів [Текст] : Закон України від 15.12.1992 р. № 2862-XII // ВВР. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
4. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України [Текст] : Указ Президента України від 01.10.2002 р. № 3889 // Урядовий кур'єр. — 2002. — 3 лютого.
5. Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [Текст] : Закон України від 17.12.1991 р. № 791-а-XII // ВВР УРСР. — 1991. — № 16. — Ст. 198.
6. Про внесення змін до Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" [Текст] : Закон України від 06.04.2000 р № 1646-III // ВВР. — 2000. — № 47. — Ст. 463.
7. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб [Текст] : Закон України від 09.04.1992 р. № 857-V // ВВР. — 1992. — № 29. — Ст. 399.
8. Про практику застосування адміністративними судами приписів Кодексу адміністративного судочинства України стосовно визначення юрисдикції адміністративних справ (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) [Текст] : оглядовий лист Вищого адміністративного суду України від 09.01.2008 р. № 7/9/1/13-08 // Бізнес: законодавство та практика. — 2008. — № 7. — С. 3.
9. Щодо стану роботи Вищого адміністративного суду України та формування системи адміністративних судів [Текст] : Постанова Вищого адміністративного суду України від 31.03.2006 р // Відомості Вищого адміністративного суду України. — 2006. — № 1.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар [Текст] : У 2 т. / За заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К. : Книги для бізнесу, 2007. — Том 1. — 552 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Університету економіки та права "КРОК"
(протокол № 6 від 14 жовтня 2009 року)*

Надійшла до редакції 23.10.2009

