

Михайло ЦУРКАН,
заступник Голови
Вищого адміністративного суду України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України



АНАЛІЗ СУДОВИХ ПОМИЛОК ЗА НАСЛІДКАМИ КАСАЦІЙНОГО ПЕРЕГЛЯДУ РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

За визначенням, наведеним у ст. 1 Конституції України, наша держава є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою. Варто погодитися з твердженням В. Бринцева, що проголошення України правовою державою без розкриття цього поняття у Конституції означає розраховування не стільки на його очевидність, скільки на можливість заповнення такої прогалини на рівні національних наукових доктрин¹.

Не маючи на меті досліджувати зміст існуючих доктрин, які «розшифровують» поняття правової держави, зазначу, що жодне з них не матиме завершеного вигляду без розкриття ролі судової влади у механізмі «зв'язування» держави правом, оскільки саме суд є легітимним, державним, конституційним органом, який за функціональним призначенням захищає права і свободи людини і громадянина (ст.ст. 55, 124 Конституції України).

Більш того, для оперативного і кваліфікованого розв'язання юридичних конфліктів особи з державним органом (посадовою особою) у системі судів загальної юрисдикції створено підсистему спеціалізованих, адміністративних судів України, які, крім загального для всіх судів обов'язку забезпечити кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, га-

¹ Див.: Бринцев В.Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: Монографія. – Харків: Право, 2010. – С. 15.

рантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають своїм завданням захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб 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 (ст. 2 Закону України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів», ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України).

Покладене на адміністративні суди завдання реалізується шляхом розгляду конкретних адміністративних справ, а найважливішим результатом такої реалізації є ухвалення судового рішення. Законодавство не містить визначення терміна «судове рішення». У ст. 124, ст.129 Конституції України поняття «судове рішення» та «рішення суду» вжиті як синоніми і визначають загальну назву акта застосування права судом. Узагальнений підхід до визначення цих термінів збережено і в КАС України (пункт 7 ч. 1 ст. 7, пункт 12 ч. 1 ст. 3).

Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові від 20 травня 2013 р. № 7 «Про судове рішення в адміністративній справі» зазначив, що судове рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України.

Незважаючи на те, що рішення суду – це персоніфікований правозастосовний акт, який має разовий характер, важко оцінити вплив судових рішень на регулювання суспільних відносин у цілому, адже саме через судові рішення забезпечуються такі складові принципу верховенства права, як: правова певність; визначеність становища людини у тій ситуації, в якій вона перебуває; підпорядкованість судовому рішенню усіх органів держави; обов'язковість його виконання будь-якими органами і посадовцями; незмінність остаточного судового рішення, яке набрало чинності.

Зважаючи на таку важливість судових рішень, законодавець визначив вимоги, яким вони повинні відповідати. Це насамперед вимоги щодо законності та обґрунтованості судового рішення. За змістом ч. 2 ст. 159 КАС України законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права за дотримання норм процесуального права. Обґрунтованим, як це зазначено у ч. 3 ст. 159 КАС України, є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Розкриваючи зміст поняття законності судового рішення, Пленум Вищого адміністративного суду України у згаданій постанові зазначив, що, ухвалюючи рішення на підставі норм матеріального права, суди повинні враховувати юридичну силу правового акта в ієрархії національного законодавства, що регулює спірні відносини, подібні правовідносини (аналогія закону) або за відсутності такого закону – вирішувати справу на підставі конституційних принципів і загальних

засад права (аналогія права), принципів верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

У тій самій постанові Пленум роз'яснив, що для обґрунтованості рішення з'ясовані обставини повинні бути підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду (у судовому засіданні, у порядку скороченого чи письмового провадження), з урахуванням вимог ст. 70 КАС України щодо належності та допустимості доказів або обставин, які не підлягають доказуванню.

Крім наведених вимог, які можна назвати основними, законодавець у нормативно-правових актах, а вчені й практики – у своїх дослідженнях наводять і інші вимоги, яким повинні відповідати судові рішення. Такими є вимоги щодо повноти, зрозумілості, безальтернативності і справедливості¹. Водночас визначальними для стабільності судового рішення залишаються вимоги саме щодо його законності та обґрунтованості.

Загалом можна погодитися з твердженнями, що поняття «законність» та «обґрунтованість», а звідси – «незаконність» та «необґрунтованість» розмежовуються з метою визначення різних підстав для апеляційного оскарження судового рішення (незаконність та/або необґрунтованість) та його касаційного оскарження (лише незаконність судового рішення)². Таке твердження узгоджується із загальною уявою про апеляційні суди як суди «права і факту» та про касаційні суди як суди лише «права».

Дійсно, аналіз загальних повноважень вищого спеціалізованого суду (ст. 32 Закону «Про судоустрій і статус суддів») та процесуальних повноважень Вищого адміністративного суду України як суду касаційної інстанції (ст. 223 КАС України) дає підстави вважати, що його основним завданням є забезпечення однакового правозастосування всіма адміністративними судами держави за допомогою процесуального та позапроцесуального механізмів. Прикладами процесуального механізму є фактично всі рішення вищого судового органу, які містять висновки щодо застосування конкретних норм матеріального та процесуального права. Позапроцесуальний механізм – це рекомендаційні роз'яснення касаційного суду з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції (інформаційні листи, постанови Пленуму тощо).

Варто зазначити, що протягом 2012 р. на розгляді Вищого адміністративного суду України як суду касаційної інстанції перебувало 175 тис. 103 справи. Суд розглянув 103 тис. 199 справ і матеріалів, з яких 7 тис. 151 скаргу повернуто, 109 – залишено без розгляду, щодо 46 тис. 458 скарг відмовлено у відкритті касаційного провадження, у 49 тис. 481 справі здійснено касаційний перегляд судових рішень. За результатами касаційного перегляду 78,8% рішень судів попередніх інстанцій залишено без змін, 2,4% змінено, 17,2%

¹ Див.: Адміністративне судочинство України: Підручн. / За заг. ред. *О.М. Пасенюка*. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – С. 521.

² Див.: Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. *Р.О. Куйбіди*. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Т. 2. – С. 262.

скасовано, у 1,4% справ закрито касаційне провадження, 0,2% судових рішень визнані такими, що втратили законну силу.

Щодо скасованих касаційним судом рішень (8 тис. 539), то у 3 тис. 10 випадках ухвалено нове судове рішення, 2 тис. 644 справи направлено на новий судовий розгляд, 971 рішення скасовано з направленням справи для продовження розгляду, у 1 тис. 467 справах скасовано рішення апеляційної інстанції та залишено в силі рішення суду першої інстанції¹. Не вдаючись до детального розгляду статистичних показників, вважаю за необхідне звернути увагу на тенденцію до сталості рішень адміністративних судів. Зокрема, у загальній кількості розглянутих справ 61% становили справи зі спорів щодо реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян. За загального збільшенні на 5% частки розглянутих справ цієї категорії спостерігається зменшення на 1,4% кількості таких справ, у яких судові рішення змінені чи скасовані. Із загальної кількості скасованих чи змінених рішень у такій складній категорії, як справи з приводу реалізації податкової політики (кількість переглянутих справ зростає з 5 тис. 860 у 2011 р. до 8 тис. 822 у 2012 р.) відсоток скасування рішень зменшився з 27 до 21.

Разом із тим скасування касаційним судом з переглянутих майже кожного п'ятого рішення потребує постійного моніторингу причин, що стали підставою для їх скасування. Варто зупинитися і на тій обставині, що з переглянутих у 2012 р. рішень у 88% випадків йшлося про рішення судів, ухвалені по суті спору, і лише у 12% – про рішення з процесуальних питань. При цьому відносна частина скасованих рішень більша саме з підстав порушення судами норм процесуального права. На мій погляд, таке становище пояснюється нестабільністю процесуального законодавства та продовженням «війни юрисдикцій», коли подібні за змістом і правовим регулюванням спори розглядаються судами 2, а інколи – і 3 спеціалізацій.

Так, суди допускають багато помилок при визначенні судової юрисдикції у справах, пов'язаних із земельними відносинами. Дійсно, за змістом пункту 1 ч. 1 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України загальні суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із земельних відносин. З огляду на ці законодавчі положення Харківський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 2 березня 2012 р. скасував рішення суду першої інстанції і закриття провадження в адміністративній справі за позовом Т. до Близнюківської райдержадміністрації Харківської області про визнання нечинним розпорядження щодо погодження проекту землеустрою².

¹ Див.: Аналітичний огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у 2012 році [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2745&fp=11

² Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12 червня 2012 р. № К/9991/23162/12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24810637>

На моє переконання, це рішення є помилковим з огляду на деякі обставини, які залишив поза увагою апеляційний суд. По-перше, суд не звернув уваги на сферу, яка регулюється нормами цивільного права. Водночас згідно зі ст. 1 Цивільного кодексу України цивільне законодавство регулює особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. До майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом.

По-друге, суд не з'ясував суті оскаржуваного рішення місцевого органу державної влади. Між тим на час ухвалення рішення апеляційного суду набуло чинності Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Конституційний Суд зазначив, що системний аналіз положень Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують у межах закону питання в галузі земельних відносин.

Тому цілком зрозумілим є і висновок касаційного суду, який, скасувавши рішення про закриття провадження в адміністративній справі і направивши справу на новий розгляд до суду апеляційної інстанції, зазначив, що у спірних відносинах функції районних державних адміністрацій є тотожними функціям місцевого самоврядування, а власне спір набув ознак публічно-правового.

Як засвідчує аналіз практики Вищого адміністративного суду України, окремою проблемою у питаннях юрисдикції стало визначення компетентного суду в разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби. Зокрема, окремі суди розширено тлумачать поняття судового рішення, про яке йдеться у ч. 4 ст. 82 Закону України від 21 квітня 1999 р. «Про виконавче провадження» (в редакції Закону від 4 листопада 2010 р.). Так, згадана норма визначає, що дії (бездіяльність) посадових осіб державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ. Пославшись на цю правову норму, Харківський апеляційний адміністративний суд закриття провадження у частині спору, що стосувався оскарження постанови про стягнення виконавчого збору у процесі виконання рішення господарського суду. Скасовуючи рішення в цій частині, суд касаційної інстанції

наголосив на необхідності розмежовувати рішення, дії або бездіяльність посадових осіб виконавчої служби стосовно повноти виконання імперативних приписів, викладених у рішенні суду, як предмет контролю і розгляду судом, який видав виконавчий лист, і дискреційне рішення посадової особи органу виконання, яке стосується організації виконання, може бути предметом самостійного виконання, а отже, і оскаржується в порядку адміністративного судочинства¹.

Практика вказує на певну інерцію в розумінні законодавчих змін, що сталися з прийняттям КАС України. До 1 вересня 2005 р. все було значно простіше: виявлено наявність у спорі юридичної особи – спір віднесено до компетенції господарського судочинства; не виявлено такої – до компетенції загального суду. КАС України запровадив багато новел, зокрема щодо публічної служби. Більш того, визначаючи юрисдикцію адміністративних судів, законодавець у пункті 2 ч. 2 ст. 17 КАС України наголосив, що публічно-правовим є спір, який стосується прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення зі служби. З наведеного та спеціальних законів, які впорядковують відносини щодо окремих видів публічної служби, вбачається, що умови соціального захисту, зокрема забезпечення житлом, є змістовним наповненням поняття «проходження служби», а тому спори щодо публічної служби мають ознаку публічно-правових, а не суто приватних. Саме з цієї точки зору касаційний суд не погодився з помилковим висновком Львівського апеляційного адміністративного суду про те, що рішення комісії з контролю за розподілом житла в гарнізонах Збройних Сил України за позовом військовослужбовця належить контролювати у цивільному судочинстві².

Не такими глобальними за значенням, як помилковість визначення юрисдикції, однак суттєвими за наслідками є процесуальні порушення, що тягнуть скасування попередніх судових рішень і невиправдано подовжують процедуру розв'язання конфлікту. Так, суд може закрити провадження, якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами (пункт 4 ч. 1 ст. 157 КАС України). Таке регулювання має запобігти зловживанню правом на звернення до суду з тожданими вимогами і є прийнятним. Однак окремі суди вдаються до розширеного тлумачення понять, помилково вважаючи, зокрема, що «той самий спір» міг розглядатися в різних юрисдикціях. На таку помилку Вищий адміністративний суд України звернув увагу, переглядаючи справу за позовом Г. до виконкому Нікопольської міськради Дніпропетровської області про скасування рішення³.

¹ Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 31 січня 2013 р. № К/9991/31624/12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29054047>

² Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 листопада 2012 р. № К-21954/10-С [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27890307>

³ Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 7 лютого 2013 р. № К/800/1214/13 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29149642>

Нерідко причиною ухвалення помилкових рішень є елементарна неуважність та поспішність. Так, Одеський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 5 лютого 2013 р. закриття провадження у справі за позовом Н. до управління Пенсійного фонду про визнання неправомірною відмови у виплаті соціальної допомоги. Підставою закриття провадження зазначена смерть позивача. Як з'ясувалося згодом, суд не звернув увагу, що у наданій копії свідоцтва зафіксовано факт смерті не позивача, а іншої особи¹.

Щодо порушень норм матеріального права як підстав для зміни чи скасування рішень, то йдеться про випадки: застосування норми, яку не належало застосовувати до спірних відносин; незастосування норми, яку належало застосовувати; правильне застосування норми з помилковим тлумаченням дійсного її змісту. Огляд практики касаційного суду дає підстави для висновку, що неправильне тлумачення норм матеріального права є найбільш поширеною підставою для скасування попередніх рішень.

Прикладом може бути справа за позовом ТОВ «М.» до Київської регіональної митниці про скасування рішення. Предметом оскарження стало рішення митниці щодо визначення митної вартості за другим методом з переліку, визначеного ст. 266 Митного кодексу (МК) України (у редакції на час виникнення спору). Суди встановили, що товариство наполягало на визначенні митної вартості поставлених товарів за ціною договору. Представник декларанта відмовився надавати на вимогу посадової особи митниці додаткові документи для підтвердження заявленої вартості товару, а митниця визначила митну вартість за другим методом (за ціною договору щодо ідентичних товарів). За висновком суду апеляційної інстанції, за наявності зовнішньоекономічного контракту, доказів оплати товару у митниці не було підстав для самостійного визначення митної вартості. Скасувавши рішення, касаційний суд зазначив, що апеляційний суд помилково витлумачив положення ст. 257 МК України щодо переліку документів, необхідних для подання митниці, оскільки не врахував обставини, за яких у відповідача виникають обґрунтовані сумніви щодо правильності митної оцінки (у цьому випадку продавець товар не виробляв і був пов'язаний з покупцем)².

Однак непоодинокими є випадки, коли суди помилково не застосовують законодавство, яке підлягало застосуванню, або навпаки. Так, Донецький апеляційний адміністративний суд відмовив у позові відділенню виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в м. Ровеньки до Державного підприємства «Р.» про стягнення 1 млн 538 тис. 72,90 грн. Ухва-

¹ Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 5 лютого 2013 р. № К/9991/30453/11 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29399428>

² Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 січня 2013 р. № К9991/36657/12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29399848>

люючи таке рішення, апеляційний суд виходив з того, що у позові йдеться про виплати за підсумками 2010 р., а з 1 січня 2011 р. набув чинності Закон України від 8 липня 2010 р. «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», за яким Фонд не уповноважений звертатись до суду з подібними позовами. При цьому апеляційний суд залишив без уваги положення абзацу 5 пункту 7 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону, які встановлюють, що стягнення заборгованості із сплати страхових внесків за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та сум штрафних санкцій, нарахованих та/або не сплачених у період до 1 січня 2011 р., здійснюється фондами відповідно до законодавства, що діяло на момент виникнення такої заборгованості або застосування штрафних санкцій. За таких обставин касаційна інстанція рішення апеляційного суду скасувала і залишила в силі постанову суду першої інстанції, який до спірних відносин застосував належний закон¹.

Варто звернути увагу і на помилки, які вказують на відсутність єдності розуміння такого правового інституту, як строк звернення до адміністративного суду. Основне питання полягає у віднесенні норм, які регулюють ці строки, до процесуального чи матеріального права. Незважаючи на те, що законодавець навів поняття процесуальних строків (ст. 101 КАС України), а у ч. 4 ст. 102 КАС України зазначив, що правила про поновлення та продовження процесуальних строків не поширюються на строки звернення до адміністративного суду, окремі суди вважають останні процесуальними. Звідси й основна помилка – провадження щодо наслідків пропущення строків звернення до суду здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення процесуальної дії, розгляду і вирішення справи (ч. 2 ст. 5 КАС України).

Крім дотримання правових вимог, суди повинні враховувати при ухваленні рішень і інші вимоги: логічні, композиційні, мовностилістичні. Зокрема важливо, щоб мотивувальна частина рішення відповідала його резолютивній частині (логічні вимоги), з рішення повинно чітко вбачатися, де відтворюється текст правової норми, а де суд викладає її тлумачення (композиційні вимоги), текст рішення не повинен містити емоційного забарвлення чи особистого ставлення судді до вимог позивача, заперечень відповідача тощо (мовностилістичні вимоги). Порушення останніх, як правило, не тягне скасування ухвалених рішень, однак не сприяє утвердженню авторитету судової влади.

¹ Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 23 жовтня 2012 р. № К/9991/90816/11 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27220906>

ЦУРКАН М. Аналіз судових помилок за наслідками касаційного перегляду рішень адміністративних судів.

Статтю присвячено аналізу типових помилок при розгляді судами адміністративних справ. Крізь призму цього аналізу автор звернув увагу на комплекс проблем, пов'язаних з визначенням судових юрисдикцій, та розкриття критеріїв, яким має відповідати судове рішення. Відзначається, що крім звичних вимог щодо законності і обґрунтованості, судові рішення повинно відповідати також критеріям логічності, композиційності, зрозумілості.

Ключові слова: законність і обґрунтованість судового рішення, єдність судової практики, публічно-правовий спір.

ЦУРКАН М. Анализ судебных ошибок по итогам кассационного пересмотра решений административных судов.

Статья посвящена анализу типичных ошибок при рассмотрении судами административных дел. Через призму этого анализа автор обратил внимание на комплекс проблем, связанных с определением судебных юрисдикций, и раскрытие критериев, которым должно соответствовать судебное решение. Отмечается, что кроме привычных требований в отношении законности и обоснованности, судебное решение должно отвечать также критериям логичности, композиционности, понятности.

Ключевые слова: законность и обоснованность судебного решения, единство судебной практики, публично-правовой спор.

TSURKAN M. Analysis of judicial mistakes resulting from cassation review of administrative courts' judgments.

The article is an analysis of typical mistakes during consideration of administrative cases by courts. Within this analysis the author drew attention to the set of problems connected to determination of judicial jurisdictions and defining criteria which the judgment should correspond to. It is noticed that the judgment should correspond to the ordinary requirements on legitimacy and grounding as well as to the criteria of consistency, compositionality and clarity.

Key words: legitimacy and grounding of judgment, case law integrity, public law dispute.