

ОКРЕМА УХВАЛА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ ЯК СПОСІБ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ

Розкривається зміст поняття «окрема ухвала» в адміністративному процесі як спосіб судового контролю. Проаналізовано як наукове розуміння зазначеного способу судового контролю, так і його застосування при розгляді справ судами та їх реагування на порушення чинного законодавства шляхом постановлення окремих ухвал в адміністративному процесі. Порушується питання щодо вдосконалення механізму використання окремих ухвал як способу судового контролю в адміністративному процесі.

Ключові слова: *судовий контроль, окрема ухвала, адміністративний процес, способи судового контролю, контроль, процес.*

Ивасин А.Р. Частное определение в административном процессе как способ судебного контроля

Раскрывается содержание понятия «частное определение» в административном процессе как способ судебного контроля. Проанализировано как научное понимание такого способа судебного контроля, так и его практическое использование при рассмотрении дел судами и их реагирование на нарушение действующего законодательства путем постановления частных определений в административном процессе. Ставится вопрос по улучшению механизма использования частных определений как способа судебного контроля в административном процессе.

Ключевые слова: *судебный контроль, частное определение, административный процесс, способы судебного контроля, контроль, процесс.*

Ivasun A. Interlocutory judgment in administrative process as the way of judicial review

In the given article the content of the concept “interlocutory judgment” in the administrative process as the way of judicial review is revealed. In the work both the scientific understanding of such way of judicial review and its practical application by the practitioners over the cases and their reaction on the breach of current legislation by the way of decree of interlocutory judgment in the administrative process was analyzed. In the article was raised a question on the improvement of the mechanism of interlocutory judgment using as the way of judicial review in the administrative process.

Key words: *judicial review, interlocutory judgment, administrative process, ways of judicial review, review, process.*

У процесі розбудови незалежної України значна роль приділялася розвитку органів судової влади, які входять до системи органів державної влади (ст. 6 Конституції України). Судова влада в Україні, відповідно до конституційних засад поділу влади, здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом (ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус судів»). Систему органів судової влади складають: Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. 124 Конституції України). Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (ст. 147 Конституції України). Суди

загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Органам судової влади притаманне здійснення контролю за дотриманням законності та захисту прав фізичних та юридичних осіб.

Зауважимо, що згідно зі ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

З цього приводу слід зазначити, що за період становлення системи органів судової влади збільшилося значення судових органів у сфері захисту фізичних та юридичних осіб від неправомірних дій, бездіяльності та рішень суб'єктів владних повноважень.

Адже в Основному Законі закріплено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124 Конституції України).

6 липня 2005 р. Верховна Рада України ухвалила Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) України, чим Україна взяла на себе зобов'язання щодо захисту прав та законних інтересів від порушень з боку уповноважених суб'єктів владних повноважень.

Питання захисту прав і законних інтересів громадян судовими органами влади від свавілля з боку органів державної влади раніше регламентувалося Цивільним процесуальним кодексом (далі – ЦПК) УРСР, а саме главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян». У 2003 році було внесено зміни до вказаного розділу – розширено можливість подання до суду скарг також на бездіяльність та рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України було викликане збільшенням звернень фізичних та юридичних осіб із скаргами на неправомірні дії, бездіяльність та рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, службових та посадових осіб, а також необхідність більш детальної регламентації процедури розгляду таких скарг. З огляду на досвід європейських країн у системі судів загальної юрисдикції були створені адміністративні суди, які займаються вирішенням спорів згідно з КАС України.

Вибраний шлях щодо виокремлення та створення самостійної системи адміністративних судів та ефективності їх діяльності за сім років існування КАС України підтверджується тим, що більше третини всіх процесуальних документів, які ухвалюються судами України, прийняті саме адміністративними судами, з яких майже 5 218 505 постанов – щодо суті позовних вимог при загальній кількості процесуальних документів у Єдиному державному реєстрі судових рішень – 29 322 907 документів¹.

Згідно з ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є 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 на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст.3 КАС України адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом.

Судовий контроль полягає у здійсненні процесуальних дій з боку судових органів за законністю при розгляді справ за зверненнями фізичних або юридичних осіб, який здійснюється за позовними заявами позивачів під час розгляду справ.

Розгляд справи в адміністративному суді завершується прийняттям судового рішення, а саме постанови – при вирішенні питання про задоволення або відмову в задоволенні позову або щодо частини позовних вимог, ухвали про залишення позову без розгляду або закриття провадження у справі. Водночас суд має право у разі встановлення порушень закону постановити окрему ухвалу та направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону.

Саме постановлення окремої ухвали потребує дослідження, оскільки фактично є способом судового контролю. Окрема ухвала є важелем впливу на учасників адміністративного процесу при здійсненні судом правосуддя, оскільки постановленням окремої ухвали суд фактично забезпечує непрямий контроль за дотриманням законності та законних прав й інтересів осіб.

Питання постановлення окремої ухвали, на жаль, мало досліджене в науковій сфері, зокрема, не існує повного визначення поняття «окрема ухвала» як судового рішення, в законодавстві чітко не визначені підстави постановлення окремої ухвали, порядок постановлення окремої ухвали, наявний у законодавстві порядок оскарження окремої ухвали недосконалий.

Пропонуємо своє бачення постановлення окремої ухвали як способу судового контролю та удосконалення такого способу судового контролю в адміністративному процесі.

Вказане питання потребує як теоретичного визначення та класифікації, так і практичного удосконалення такого спеціального способу судового контролю, як постановлення окремої ухвали.

Згідно з ч.1 ст. 159 КАС України судові рішення повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права (ч. 2 ст. 159 КАС України). Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні (ч. 3 ст. 159 КАС України).

Лише в процесі відправлення правосуддя у судових органах з'являється можливість здійснювати оцінку стану законності в окремих організаціях, підприємствах і організаціях. Причому коло аналізованих питань при цій оцінці досить широке. Для реалізації контрольних повноважень судові органи використовують «проміжну ланку» – відповідні адміністрації підприємств, установ і організацій. Крім того, контрольні повноваження судових органів не поширюються на громадян. Єдиною формою реагування суду на розкриття порушення законності є окрема ухвала².

Згідно з ч. 1 ст. 166 КАС України суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд повідомляється не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали.

У свою чергу, в ч. 2 ст. 166 КАС України визначено, що у разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

За невиконання окремої ухвали існує адміністративна відповідальність (згідно зі ст. 185⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення) та кримінальна відповідальність за умисне невиконання окремої ухвали (згідно зі ст. 382 Кримінального кодексу України).

Р. Корнута дає визначення окремої ухвали як різновиду ухвал суду. Окрему ухвалу можна розглядати як один із виявів механізму стримування і противаг гілок державної влади. Суд як орган судової влади наділено певними контрольно-наглядовими функціями в межах іншої влади, що необхідне для її злагодженого і правомірного функціонування. Отже, для суду постає необхідність з метою збереження балансу здійснення влади обережно та виважено користуватися цим механізмом. Зі свого боку, виконавча влада і взагалі держава, а так само органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень для підтримання авторитету правосуддя мають уважно ставитися до таких ухвал³.

Окрему ухвалу слід відрізнити від постанови, у якій дається відповідь на вимоги адміністративного позову. Зокрема, суд окремою ухвалою може повідомити про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. Окрема ухвала є й реакцією на ті порушення, що не усуваються постановою, а також на причини й умови вчинення порушень, щоб запобігти їх повторенню⁴.

Окрема ухвала суду — це процесуальний спосіб судового впливу (контролю) на виявлені під час судового розгляду та ухвалення судового рішення порушення закону.

Окрема ухвала постановляється в різних судових процесах, зокрема: в цивільному, господарському, адміністративному. В Кодексі України про адміністративні правопорушення поняття «окрема ухвала» відсутнє. Кримінальний процесуальний кодекс України, прийнятий 13 квітня 2012 р., поняття окремої ухвали також не визначає, хоча в КПК України, прийнятому 28 грудня 1960 р., існувало таке поняття, яке активно використовувалося під час здійснення судочинства в кримінальному процесі.

Суть зазначеного способу судового контролю за різними процесами однакове.

Згідно з ч. 1 ст. 90 Господарського процесуального кодексу України господарський суд, виявивши при вирішенні господарського спору порушення законності або недоліки в діяльності підприємства, установи, організації, державного чи іншого органу, виносить окрему ухвалу.

Відповідно до ч. 1 ст. 211 Цивільного процесуального кодексу України суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону і встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню порушення, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним особам чи органам для вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження окремої ухвали повинно бути повідомлено суд, який постановив окрему ухвалу.

Досить детально поняття «окрема ухвала» проаналізоване в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику винесення судами окремих ухвал (постанов) у кримінальних справах» від 28 березня 2008 р. № 3.

Постанова визначає, що суд, крім виконання функцій, пов'язаних із безпосереднім вирішенням судових справ, уповноважений виносити окремі ухвали (постанови), які мають бути ефективним засобом дотримання законності, забезпечення судом захисту прав і свобод людини.

Тобто суд наділений правом у разі виявлення наявності підстав, визначених ст. 166 КАС України, відреагувати на порушення закону.

З аналізу норм частин 1 та 2 ст. 166 КАС України можна зробити висновок, що окрема ухвала, як вид судового контролю, може ухвалюватися як щодо порушень закону з боку сторін процесу, так і суддів або судів, які здійснюють правосуддя у справі.

На практиці ж апеляційні та касаційні суди виносять окремі ухвали на дії судів першої та апеляційної інстанцій, які не є підставою для скасування судових рішень, але потребують додаткового реагування.

Так, зокрема, Київський апеляційний адміністративний суд у справах № 22-а-23114/08 (окрема ухвала від 14.07.2009 р.)⁵; 2-а-152/09 (окрема ухвала від 31.05.2010 р.)⁶; 2-а-23/09/0223 (окрема ухвала від 27.07.2010 р.)⁷; Вищий адміністративний суд України у справах №№ К-32964/06 (окрема ухвала від 12.10.2010 р.)⁸, К-32957/10 (окрема ухвала від 22.10.2012 р.)⁹ постановляли ухвали на дії або бездіяльність суддів або колегій суддів при здійсненні ними правосуддя.

Згідно з аналізом ст. 166 КАС України такі окремі ухвали направляються суб'єктові владних повноважень для усунення таких порушень та здійснення заходів щодо недопущення порушень законодавства в подальшому.

Суд, приймаючи постанову, вирішує безпосередньо ті питання, які стосуються предмета позову, тому логічно вважати, що суд ухвалюватиме окрему ухвалу щодо порушень закону, які не входять до предмета позову.

Правом ухвалювати окремі ухвали також наділені апеляційна та касаційна інстанції. Згідно з ч. 1 ст. 208 КАС України суд апеляційної інстанції у випадках і в порядку, встановлених ст. 166 цього Кодексу, може постановити окрему ухвалу. Також суд касаційної інстанції у випадках і порядку, встановлених ст. 166 цього Кодексу, може постановити окрему ухвалу (ч. 1 ст. 233 України).

У свою чергу, на думку Г. Писаренко, касаційний суд може постановити окрему ухвалу лише в разі допущення судом першої чи апеляційної інстанції порушень норм матеріального чи процесуального права, які не є підставою для зміни або скасування судових рішень, виходячи з того, що до повноважень суду касаційної інстанції не входить встановлення фактів¹⁰.

Проте з вказаною позицією погодитися не можна, оскільки суд касаційної інстанції має право постановити окрему ухвалу з підстав, встановлених ст. 166 КАС України, тобто постановляти окрему ухвалу щодо дій, бездіяльності або рішень інших осіб.

Водночас Верховний Суд України не наділений правом винести окрему ухвалу при перегляді справи, хоча вважаємо, що таке право лише позитивно впливало б на здійснення правосуддя в адміністративному процесі.

Вважаємо, що доцільно доповнити ст. 242 КАС України частиною 4, якою встановити, що Верховний Суд України у випадках і в порядку, встановлених ст. 166 цього Кодексу, може постановити окрему ухвалу.

Зі змісту ст. 166 КАС України можна зробити висновок про те, що окрема ухвала має викладатися окремим документом, оскільки вона направляється суб'єкту владних повноважень для відповідного реагування.

Згідно з ч. 5 ст. 160 КАС України ухвали, які під час судового засідання викладаються окремим документом, постановляються в нарадчій кімнаті та підписуються складом суду, який розглядає справу.

Окрема ухвала має за змістом відповідати вимогам ст. 165 КАС України, викладатися окремим документом та складатися з: 1) вступної частини; 2) описової частини; 3) мотивувальної частини; 4) резолютивної частини.

На практиці окрема ухвала (у разі якщо суд вважає за необхідне її ухвалювати) виноситься в нарадчій кімнаті одночасно з прийняттям судового рішення. Проте винесення окремої ухвали може бути здійснене лише після встановлення під час судового розгляду порушень закону.

У свою чергу, судовий розгляд може завершитися або вирішенням спору, або без вирішення спору. Згідно з ч. 1 ст. 158 КАС України судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови.

Водночас відповідно до ч. 1 ст. 164 КАС України суд може до закінчення судового розгляду справи за клопотанням особи, яка бере участь у справі, прийняти постанову щодо частини позовних вимог, якщо з'ясовані судом обставини дають можливість без шкоди для справи вирішити ці вимоги, виділивши їх в окреме провадження.

Окрема ухвала може бути ухвалена в період від початку судового розгляду до ухвалення постанови у справі. Законодавець не визначає конкретного моменту винесення окремої ухвали, але слід зазначити, що з аналізу норм ст. 166 КАС України випливає, що суд має встановити порушення закону. Таке встановлення має бути закріплене доказами та бути мотивованим, що випливає із суті ст. 165 КАС України, де визначено вимоги до ухвали.

Отже, можна зробити висновок, що окрему ухвалу доцільно виносити одночасно з ухваленням судового рішення по суті спору або якщо за клопотанням особи було прийнято постанову щодо частини позовних вимог, – то під час ухвалення постанови щодо частини позовних вимог.

У свою чергу, в іншому варіанті суд може не ухвалювати у справі судове рішення по суті спору, а закінчити розгляд справи постановленням ухвали про залишення позову без розгляду або закриття провадження у справі.

Вказані справи завершуватимуться постановленням ухвал в нарадчій кімнаті шляхом винесення окремих документів. Саме в такому разі суд може в нарадчій кімнаті за умови, що розгляд справи вже був розпочатий, винести окрему ухвалу, водночас суд мотивуватиме таку окрему ухвалу доказами, які вказують на порушення закону.

Отже, слід внести зміни до ст. 166 КАС України, де визначити чіткий порядок постановлення окремої ухвали виключно в нарадчій кімнаті при постановленні завершального судового рішення за розгляду справи по суті або початку розгляду справи по суті.

У разі коли з урахуванням характеру виявлених фактів порушення закону, що перешкоджають розгляду справи, виникає необхідність вжиття невідкладних заходів для їх усунення, допускається винесення судами окремих ухвал і під час судового розгляду. Водночас не можна наперед вирішувати питання, що підлягають вирішенню судом при прийнятті рішення у справі. Тобто при постановленні окремих ухвал суд може винести окрему ухвалу і до ухвалення судового рішення, яким буде закінчено конкретну справу.

Отже, доцільно було б внести зміни до ст. 166 КАС України, в якій передбачити право суду ухвалити окрему ухвалу і до вирішення справи по суті у разі встановлення судом порушень закону під час судового розгляду справи по суті. Вказаний порядок існує в цивільному процесі в ст. 211 ЦПК України.

Оскільки суд наділений правом виносити окрему ухвалу, то наявність або відсутність клопотання з боку сторін про винесення окремої ухвали не є обов'язковою умовою для здійснення судом такого способу судового контролю. Більше того, суд не може виносити ухвалу про відмову в задоволенні клопотання про винесення окремої ухвали, оскільки КАС України не передбачає такого права у суду.

Згідно з ч. 3 ст. 166 КАС України окрема ухвала може бути оскаржена особою, інтересів яких вона стосується. Проте КАС України не визначає поняття «особи, інтересів якої стосується окрема ухвала». Тобто законодавець вводить обмеження в права, якими наділені сторони в частині права на оскарження. Правом оскаржувати окрему ухвалу наділені не сторони процесу, а саме особа, інтересів якої стосується окрема ухвала. За змістом ч. 3 ст. 166 КАС України, така ухвала може бути оскаржена як в апеляційному, так і касаційному порядку.

З іншого боку, не зрозумілим є питання щодо можливості оскарження окремих ухвал, винесених судом касаційної інстанції. Такі окремі ухвали вже не оскаржуються, оскільки не існує механізму їх перегляду.

У свою чергу, окремі ухвали, а також ухвали щодо накладення штрафу, постановлені відповідно до ст. 267 КАС України, можуть бути оскаржені лише в апеляційному порядку. Тобто такі окремі ухвали не можуть оскаржуватися в касаційному порядку, хоча з аналізу статей 208, 233, 267 КАС України випливає, що окремі ухвали з підстав, визначених ст. 267 КАС України, можуть ухвалюватися як апеляційним, так і касаційним судом.

Отже, варто було б встановити в ст. 233 КАС України право на оскарження окремої ухвали касаційної інстанції до Верховного Суду України з метою можливості оскарження окремої ухвали Вищого адміністративного суду України.

1. Статистична інформація станом на 08.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>. 2. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. 3. *Науково-практичний* коментар до ст. 166 Кодексу адміністративного судочинства України. – К.: Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА», 1991. – 2012. – П. 23. 4. Там само. – П. 4. 5. *Єдиний державний реєстр судових рішень* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4348538>. 6. Там само. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9927519>. 7. Там само. – Режим доступу <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10772343>. 8. Там само. – Режим доступу <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20987161>. 9. Там само. – Режим доступу <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27261016>. 10. Писаренко Г.М. Судові рішення в адміністративному процесі / Г.М. Писаренко // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.). / [ред. колегія: О.Ф. Андрійко (голова ред. кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька (відп. секр.), Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, Н.В. Хорощак, В.А. Деречь, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька]. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещього НАН України, 2011. – С. 389.