

*Катерина Стафійчук,
аспірантка кафедри
адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка
(науковий керівник: проф. В.В. Решота)*

ПРАВОВА ПРИРОДА КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Одним з найважливіших елементів механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є судовий контроль. Адміністративне судочинство у найбільшій мірі стоїть на сторожі захисту прав та свобод осіб приватного права від зловживань з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб. Сьогодні запит на самостійність, безсторонність судової влади у суспільстві є вкрай великим. Відтак єдність судової практики, спільний підхід до застосування норм матеріального та процесуального права всіма судовими інстанціями є важливою та серйозною проблематикою. Особливу роль у цьому процесі відіграє Верховний Суд, що розпочав свою процесуальну діяльність у грудні 2017 року. Цей суд є єдиним органом касаційної інстанції, а відтак розгляд та вирішення справ у ньому є вирішальними. Питання порядку здійснення провадження в адміністративних судах за оновленими правилами адміністративного процесу потребують ґрунтовних та глибоких пошуків та досліджень.

Конституцією України, як основним Законом нашої держави передбачено, що кожен громадянин має право звертатись до суду з метою оскарження дій чи бездіяльності органів державної влади та оскаржувати судові рішення в касаційному порядку, у випадках визначених законом. Вище перелічені права мають ефективно захищатися та дотримуватися, оскільки ефективне процесуальне законодавство є фундаментом для здійснення справедливого судочинства. А особливе місце в механізмі захисту прав і свобод приватних осіб має , закріплена

в адміністративному процесуальному законодавстві, процедура з перевірки законності судових рішень в касаційному порядку.

Касаційний перегляд судових рішень є одним із найважливіших елементів судового захисту прав, свобод та законних інтересів осіб. Однакова позиція Верховного Суду, сформульована у його правових висновках, сприяє єдності судової практики, спільному підходу до вирішення судових справ в усіх судових інстанціях. На жаль, не завжди це досягається на практиці, не завжди суди враховують у повній мірі правові висновки Верховного Суду. А тому доступ до суду касаційної інстанції є важливою гарантією, що порушене право особи може бути відновлене найвищою судовою інстанцією. Водночас, сьогодні створюється все більше передумов до введення так званих «касаційних фільтрів», які обмежують можливість розгляду та вирішення судової справи на стадії касаційного провадження. Це, у свою чергу, не суперечить приписам сучасного процесуального законодавства, адже згідно з п. 7 ч. 3 ст. 2 КАС України однією із засад (принципів) адміністративного судочинства є право на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. Тому таке оскарження можливе лише, якщо закон це прямо передбачає. З однієї сторони це обмежує можливість усіх учасників адміністративного процесу на звернення до суду касаційної інстанції, а з другої – дозволяє розвантажити Верховний Суд та сприяє якості судового процесу. Тому важливим є дотримання судами нижчих інстанцій правових позицій Верховного Суду, зразкових рішень з метою однакового підходу до вирішення типових адміністративних справ.

Суд касаційної інстанції за своєю природою перевіряє лише законність рішень судів попередніх інстанцій, проте, у випадку виявлення неправильного застосування норм матеріального чи процесуального права, що унеможливило встановлення фактичних обставин справи, він може направити справу для продовження розгляду або на новий розгляд, що дозволяє усунути помилки та суттєві недоліки рішень судів першої та апеляційної інстанцій. Це вказує на дуже важливу функцію, що виконує суд касаційної інстанції з процесуального нагляду за судами нижчих інстанцій.

Конституція України однією з основних засад судочинства визначила забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення. Відтак, право на касаційне оскарження судового рішення, щоправда у встановлених законом випадках, гарантовано державою на конституційному рівні.

З метою проведення ґрунтованих досліджень касаційного перегляду судових рішень в адміністративних справах, потрібно дослідити та з'ясувати основні поняття у цій сфері.

Юридична енциклопедія визначає термін «касація» (пізньолат. *cassatio* – відміна скасування) як форму процесуальної реалізації права касаційного оскарження вироків і рішень суду першої інстанції, що не набули законної сили [1, с. 59]. Проте таке визначення зроблено на основі тогочасного законодавства, що під касацією розуміло те, що сьогодні визначається як «апеляція», адже перегляд судового рішення суду першої інстанції здійснюється в апеляційному порядку. Тому воно не зовсім відповідає сучасному законодавству.

Касаційний перегляд судових рішень визначають як «одним із національних засобів судового захисту прав особи в публічно-правовій царині» [2, с. 260].

Не менш важливим є з'ясування терміну «касаційне провадження», адже саме при здійсненні касаційного провадження відбувається розгляд та вирішення адміністративної справи, її проходження по всіх етапах, передбачених процесуальним законодавством.

Так, М. М. Ульмер у своєму дослідженні вказує, що касаційне провадження в адміністративному судочинстві — це факультативна процесуальна стадія, яка становить собою сукупність адміністративно-процесуальних норм, що регулюють процесуальні відносини, які пов'язані зі здійсненням перевірки законності судових рішень суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судових рішень суду апеляційної інстанції повністю або частково [3, с. 169]. Факультативність цієї стадії адміністративного процесу зумовлює те, що вона не є обов'язковою, а тому особа не зобов'язана оскаржувати судові рішення в апеляційному чи касаційному порядку. Тим більше, що касаційне провадження

можливе лише у випадках, передбачених законом. Іншою важливою ознакою з цього визначення впливає, що під час касаційного перегляду здійснюється перегляд законності судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій, адже Верховний Суд здійснює перевірку судового рішення на відповідність норм матеріального та процесуального права. При цьому фактичні обставини судом не досліджуються, хоча суд може оцінити їх повноту та необхідність з'ясування деяких обставин у справі.

У науковій літературі також висловлюється думка, що касаційне провадження – це врегульована нормами адміністративного процесуального права діяльність суду касаційної інстанції щодо перевірки законності судових рішень, які набрали законної сили у зв'язку з неправильним застосуванням судами першої або (та) апеляційної інстанцій норм матеріального права чи порушення норм процесуального права [4, с. 318–322]. Із таким визначенням також можемо погодитися, адже воно вказує на основне завдання касаційного перегляду – оцінка судового рішення з точки зору його відповідності законодавству.

Автори підручника “Адміністративне судочинство” за редакцією колишнього голови Вищого адміністративного суду України О. М. Пасенюка висловлюють позицію, що касаційне провадження в адміністративному судочинстві – це перегляд судових рішень судів першої та апеляційної інстанції у межах встановлених законом повноважень судом касаційної інстанції після перегляду їх у порядку апеляційного провадження за касаційними скаргами сторін та інших осіб, які брали участь у справі, а також осіб, які не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки [5, с. 237]. Важливість цього визначення є те, що у ньому додатково вказується й на суб'єктів звернення до касаційної інстанції – учасників справи, а також й інших осіб, які навіть хоча й не брали участі в розгляді справи, проте їхні права та свободи чи законні інтереси є порушеними, а відтак вони також можуть звертатися в суд для касаційного перегляду судового рішення в касаційному порядку.

Отже, узагальнюючи вищевказані підходи можемо запропонувати визначити касаційне провадження в адміністративному судочинстві як одну із стадій

адміністративного процесу, що полягає у перегляді Верховним Судом рішень, а також окремих ухвал суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанов чи деяких ухвал суду апеляційної інстанції повністю або частково щодо неправильного застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права у випадках, встановлених законом.

Звідси можемо виокремити наступні ознаки касаційного провадження:

- є факультативною стадією адміністративного процесу;
- здійснюється виключно Верховним Судом;
- переглядаються судові рішення виключно після їх перегляду в апеляційному порядку;
- предметом перегляду є рішення суду першої інстанції, постанови апеляційного суду, а також деякі ухвали, визначені процесуальним законом;
- касаційний перегляд здійснюється щодо неправильного застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права;
- КАС України визначає виключні випадки, у яких можливе касаційне оскарження судових рішень.

Зокрема, до таких виключних випадків касаційного оскарження рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції ст. 328 КАС України відносить ситуації:

1) якщо не враховано висновок щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку;

2) якщо скаржник зміг вмотивовано обґрунтувати необхідність відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, що викладений у постанові Верховного Суду раніше;

3) або якщо взагалі відсутній правовий висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах.

4) якщо судові рішення оскаржується з підстав, якщо є порушення норм процесуального права, на які посилається скаржник у касаційній скарзі, що

унеможливило встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи та деяких інших порушень процесуального права, визначених у ч. 3 ст. 353 КАС України.

Безумовно у наукових працях, опублікованих до набрання чинності нової редакції КАС України не могло бути враховано усі новели адміністративного процесуального законодавства. Проте їхнє порівняння дає зробити чіткий висновок про суттєві зміни інституту касаційного перегляду судових рішень, що потребує ґрунтовних наукових досліджень.

Цікавим є також питання організації касаційного провадження в інших державах. Так, вважають, що касаційний перегляд виник у Франції, а пізніше був впроваджений у багатьох європейських країнах (у деяких державах він має назву «ревізійний порядок») [6]. Касаційне провадження України має досить багато схожих рис із касаційним провадженням у Франції. Так, Державна Рада Франції (фр. Conseil d'État) є судом касаційної інстанції, хоча й має повноваження на розгляд справ як суд першої чи апеляційної інстанції.

Крім класичної касації існують окремі її різновиди або схожі інститути процесуального права. Зокрема, у Великій Британії існує інститут судового контролю за рішеннями судів та адміністративних трибуналів. Цей інститут не замінює апеляційний перегляд судового рішення, може здійснюватися і без нього. Так, в Англії та Уельсі ці функції покладено на Адміністративний суд Відділення Королівської лави Високого Суду. Здійснюючи функції контролю, він видає судові накази, обов'язкові для виконання органам публічної адміністрації та адміністративним трибуналам. Судовий контроль в Англії розглядається як різновид судового провадження, в якому суддя переглядає законність рішення чи дії “публічного органу”. Водночас апеляційний перегляд рішень може бути швидшим та ефективнішим, ніж судовий контроль [7, с. 77-80]. Апеляційний суд може повністю переглянути рішення нижчого суду, у той час як у процесі судового контролю суд перевіряє лише законність прийнятого рішення, а не те, чи таке рішення є загалом правильним.

У Німеччині та Австрії існує ревізійне провадження, що передбачає можливість перегляду вищих адміністративних судів, а в окремих випадках і судів першої інстанції, щодо порушень цими судами питань права, відтак фактичні обставини справи ними не переглядаються.

На відміну від ревізії, завданням якої є формувати єдину судову практику, метою касаційного перегляду справи є перевірка законності судового рішення щодо дотримання норм матеріального та процесуального права, а також захист прав та інтересів касатора (особи, яка подала касаційну скаргу) [8, с. 254]. Проте метою вітчизняної моделі касації є також і забезпечення єдності судової практики на відміну від інших форм перегляду судових рішень, що набрали законної сили.

Висновки. Отже, інститут касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України відіграє важливу роль у захисті прав та свобод людини у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень. Касаційний перегляд судових рішень є останньою інстанцією національного механізму захисту прав, на якій переглядається правильність дотримання та застосування норм матеріального та процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій. Нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України багато у чому оновила сутність та порядок здійснення касаційного провадження в адміністративних справах. Введено так звані «фільтри касаційного оскарження», що надає можливість особі звернутися до Верховного суду, як єдиного суду касаційної інстанції, лише у випадках, прямо визначених у законі. Водночас, ці та інші питання потребують подальших наукових пошуків та розвідок.

ЛІТЕРАТУРА

1. Касація. *Юридична енциклопедія*: [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. 792 с. С. 59.
2. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. С. 260.

3. Ульмер М. М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 236 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії і практики : Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
6. Ємельянова І.І. Теоретичні та практичні аспекти апеляційного і касаційного перегляду судових рішень в цивільному судочинстві. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_1699 (дата звернення 20.10.2020).
7. Решота В.В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2020. 180 с.
8. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядкух: монографія. Харків: Право, 2010. 352 с.