

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ КАСАЦІЙНОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

SOME PROBLEM ISSUES OF THE CURRENT STATE OF THE CASSETTE REVIEW OF ADMINISTRATIVE CASES

Колеснікова М.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

З урахуванням сучасних державотворчих тенденцій та усебічного переосмислення звичних правових інститутів касаційний розгляд є одним із потенційних об'єктів майбутнього реформування й дослідження у наукових колах. Питання реформування були предметом дослідження багатьох українських науковців, основна мета, яких – це створення прозорої та ефективної судової системи. Судова реформа являє собою низку законодавчих, інституційних та кадрових змін, метою яких є покращення та удосконалення всієї Судової системи України. Слід зважати, що у результаті чергової реформи правосуддя 15 грудня 2017 року в Україні розпочав функціонувати новий Верховний Суд, який став найвищою судовою інстанцією замість Верховного Суду України. Водночас з того моменту розпочали діяти нові редакції трьох процесуальних кодексів – Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України. Ці кодекси стали більш наближеними між собою та кардинально змінили процесуальне законодавство, що було базою для судів в Україні. Окрім того, у 2020 році були введені нові «процесуальні касаційні фільтри», які суттєво змінили порядок звернення до суду касаційної інстанції та можливість оскарження у касаційному порядку судові рішення.

У зв'язку з реформуванням судової системи й процесуального законодавства низка фундаментальних наукових праць та досліджень втратили актуальність. Значний відсоток розробок з питань касаційного розгляду адміністративних справ наразі спрямований на визначення окремих проблемних напрямків роботи суду касаційної інстанції (наприклад, специфіки передачі справ на розгляд Великої Палати Верховного Суду), у той час як доктринальне оснащення безпосередньо загальних засад касаційного розгляду, їхніх тенденцій розвитку та перспектив залишається скромним. При цьому доцільно виокремити дисертаційні дослідження К.В. Стафійчук (2022) та А.А. Нестеренко (2021), у яких власне підіймаються питання нової парадигми касаційного розгляду адміністративних справ.

Ключові слова: касаційна інстанція, адміністративна справа, малозначна справа, спрощене провадження, судова система, практика Європейського суду з прав людини.

Taking into account modern state-building trends and a comprehensive rethinking of customary legal institutions, cassation proceedings are one of the potential objects of future reform and research in scientific circles. Reform issues have been the subject of research by many Ukrainian scientists, the main goal of which is to create a transparent and efficient judicial system. Judicial reform is a series of legislative, institutional and personnel changes, the purpose of which is to improve and improve the entire judicial system of Ukraine.

It should be noted that as a result of another justice reform, on December 15, 2017, a new Supreme Court began functioning in Ukraine, which became the highest judicial instance instead of the Supreme Court of Ukraine. At the same time, from that moment on, new versions of three procedural codes began to operate – the Code of Administrative Procedure of Ukraine (hereinafter referred to as the Code of Administrative Procedure of Ukraine), the Civil Procedural Code of Ukraine and the Economic Procedural Code of Ukraine. These codes became closer to each other and radically changed the procedural legislation, which was the basis for courts in Ukraine. In addition, new «procedural cassation filters» were introduced in 2020, which significantly changed the procedure for applying to the court of cassation and the possibility of appealing court decisions in the cassation procedure.

In connection with the reform of the judicial system and procedural legislation, a number of fundamental scientific works and studies have lost their relevance. A significant percentage of developments on cassation review of administrative cases are currently aimed at identifying specific problem areas of the work of the court of cassation instance (for example, the specifics of transferring cases to the Grand Chamber of the Supreme Court), while doctrinal equipping directly the general principles of cassation review, their development trends and prospects remain modest.

At the same time, it is expedient to single out the dissertation studies of K.V. Stafiychuk (2022) and A.A. Nesterenko (2021), in which the issues of the new paradigm of cassation review of administrative cases are actually raised.

Key words: cassation instance, administrative case, minor case, simplified proceedings, court system, European Court of Human Rights practice.

Вступ. Мета дослідження полягає у здійсненні багато-профільного дослідження сучасного стану касаційного розгляду адміністративних справ з акцентом на нормативні й організаційні прогалини й проблематику, що існує у цьому векторі, а також сторонах значення правових висновків, винесених у касаційному розгляді й особливостях забезпечення касаційного розгляду в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Одною з майже неопрацьованих проблем є позиція касаційного розгляду відносно малозначних адміністративних справ, чіє місце не роз'яснено належним чином у цьому контексті. З одного боку, за загальним правилом, рішення у малозначних справах не підлягають оскарженню в касаційному порядку. З іншого, на практиці суддя може перейти зі спрощеного провадження в загальне, а от роздумати і визнати не малозначною справу, яку він вже визнав малозначною, не може. Залишається одне – продовжувати розгляд складної справи як малозначної – а отже, і у спрощеному прова-

дженні, бо не може суд розглядати справу, визнану ним малозначною не в спрощеному провадженні. І в даному випадку навіть більшою проблемою буде не те, як розглядати справу суд, а те, що така справа може бути оскаржена до апеляційної інстанції, але не підлягає наступному оскарженню в касаційній інстанції [1, с. 90].

Крім цього, в ухвалі щодо неприйнятності заяви № 26293/18 у справі «Азюковська проти України» (Azyukovska v. Ukraine) ЄСПЛ наголошував, що критерій малозначності охоплює передбачуваність судового рішення. Сторона, яка вважає, що її права було порушено або не захищено, має аргументовано обґрунтувати наявність обставин, котрі б дозволили розглядати просту адміністративну справу у порядку касаційного розгляду всупереч існуючим процесуальним фільтрам та механізмам забезпечення принципів розумності й справедливості [2].

У рішенні у справі № 684/865/18 Верховний Суд резюмував, що малозначність справи є властивістю, що не вимагає підтвердження судом першої чи апеляційної

інстанції та впливає безпосередньо зі змісту процесуального закону [3]. В Ухвалі №643/12214/16-а від 26.04.2018, що містить окрему думку, суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Гімона М.М. констатує, що: «єдиною підставою для допуску таких справ (незначної складності, малозначних) до касаційного перегляду є розгляд адміністративної справи судом першої інстанції у порядку скороченого провадження із порушенням приписів частин 1, 11 статті 183-2 КАС України» [4].

В доповнення до цих позицій зауважимо, що Велика Палата ЄСПЛ у «Зубац проти Хорватії» (*Zubac v. Croatia*), № 40160/12 роз'яснила, що вказала, що до доступу до суду може обмежуватись опосередковано, через особливі юридичні механізми й особливості природи регулювання судоустрою у відповідності з соціальними та державними умовами, ресурсами, потребами й характером відносин, що є предметом розгляду. (п. 78). Фактично ЄСПЛ визнає, що спосіб застосування п. 1 ст. 6 Конвенції до апеляційних та касаційних судів залежить від особливостей судового провадження, про яке йдеться, і необхідно враховувати всю сукупність процесуальних дій, проведених в рамках національного правопорядку, а також роль судів касаційної інстанції в них; умови прийнятності касаційної скарги щодо питань права можуть бути суворіші, ніж для звичайної скарги (п. 82) [5].

Отже, перегляд у межах касаційного розгляду адміністративних справ незначної складності має змішане регулювання та розуміння у сучасному праві. Втім більш раціональним і виваженим вбачається підтримка вектору розвантаження судової системи, у тому числі касації, та збереження процесуальних фільтрів, котрі дозволять саме апеляційним адміністративним судам створювати й оформлювати повноту судової практики з урахуванням вітчизняних та загальноєвропейських традицій.

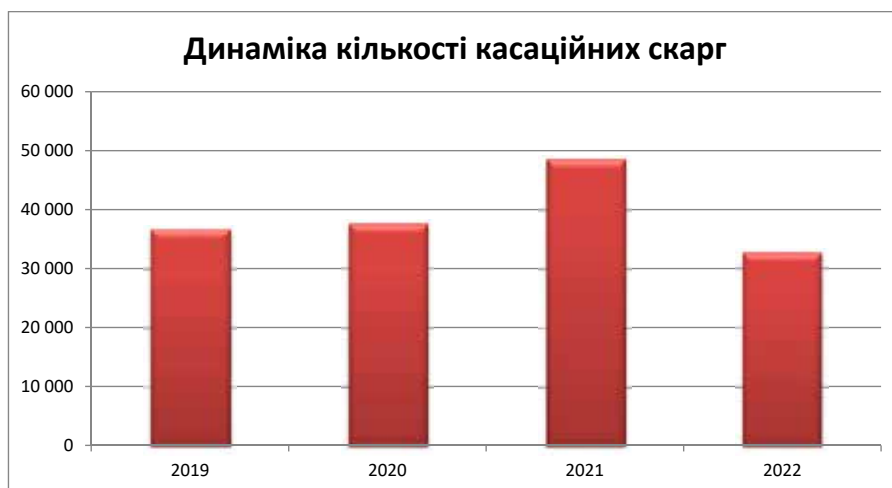
Як наголошується дисертантами, котрі досліджували організаційно-правові засади адміністративного судочинства України та теоретико-правові засади касаційного провадження, у сучасних реаліях апорією, що вимагає нагального розв'язання, є дотримання строків вирішення питання про відкриття касаційного провадження (ст. 334 КАС України) [6, с. 187] [7]. Додамо, що окрім власне проблеми дотримання строків вирішення питання про відкриття касаційного провадження дискусійними є проведення попереднього розгляду справи у касаційному провадженні (ст. 340 КАС України), розгляд касаційної скарги й вирішення адміністративних справ судом касаційної інстанції з дотриманням розумного строку. Поряд з переліченими проблемами суміжною ним є дисгенезія правової визначеності. Суди в адміністративних справах, у тому числі в порядку касаційного розгляду, регулярно висловлюють діаметрально протилежні правові позиції або виносять правові висновки без скасування вже існуючих та застосованих, тим самим нагромаджуючи правотлумачення й створюючи очевидну суперечливість практики. Закономірно, що неузгодження практики є негативним фактором як для касації, так і для всієї системи судоустрою адміністративної спеціалізації, оскільки неможливо рекомендувати місцевим та апеляційним судам дотримуватися певної позиції, якщо відсутня уніфікація на найвищому рівні, де ця практика власне систематизується.

Деякі науковці наголошують на колізійності й неясності касаційного оскарження окремих ухвал. Окрема ухвала у адміністративних справах є формою судового рішення, яку суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закон. За положеннями КАС України окрема ухвала підлягає оскарженню в апеляційному та касаційному порядку; окрема ухвала Верховного Суду є остаточною і оскарженню не підлягає [8]. При

цьому, на думку дослідників, питання викликає аспект суб'єктів, які мають право на апеляційну чи касаційну скаргу щодо окремої ухвали, адже законодавство використовує формулювання «оскаржена особами, яких вона стосується» [7, с. 125]. При цьому власне статус і права сторін у цій частині не врегульовано. Звертаючись до судової практики, можна прослідкувати, що Верховний суд інтерпретує окрему ухвалу щодо адміністративних справ як спосіб реагування суду на випадки виявлення порушення законності та правопорядку, які не можуть бути усунені ним самостійно при вирішенні адміністративного спору з використанням передбачених адміністративним процесуальним законом засобів [9]. При цьому окрема ухвала суду є одним із інструментів механізму стримувань і противаг, превенції вчинення порушень закону, які адміністративний суд не може самостійно усунути шляхом вжиття належних заходів. Суб'єктом, що клопотав про винесення окремої ухвали на стадії апеляційного провадження був свідок адміністративного проступку, передбаченого ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення. З цього впливає, що в рамках касаційного розгляду суд у контексті окремої ухвали насамперед зважає на зміст ухвали та принципи належного здійснення правосуддя, хоча у судовій практиці подекуди зустрічаються й ситуації-антиподи даних. Наприклад, у постанові у справі № 640/6560/22 колегія суддів Касаційного адміністративного суду дійшла висновку, що окрема ухвала, яка була винесена стосовно неналежного виконання представником МВС України процесуальних обов'язків та зловживання процесуальними правами, мала б ініціюватися суб'єктом, процесуальні права якого прямо суміжні правам сторони або безпосередньо впливають на законність та обґрунтованість судового рішення [10].

На цих прикладах у розрізі аналізу касаційного розгляду окремих ухвал адміністративних судів помітними стають одразу ще дві організаційно-правові проблеми касаційного розгляду: по-перше, велика кількість касаційних проваджень, при чому в багатьох випадках ця кількість пропорційна недотриманню процесуальних фільтрів; та по-друге – проблема уніфікації правових позицій Касаційного адміністративного суду та Великої Палати Верховного Суду у справах адміністративної спеціалізації.

За даними судової статистики та аналітичних оглядів діяльності палат Верховного Суду можна прослідкувати тенденцію до зростання кількості касаційних скарг. Так, у 2021 році до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшло 49 5112 справ і матеріалів. У 2020 році цей показник становив 37 634 одиниці (+1,3 раза). Тобто у 2021 році до одного судді Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді в середньому надійшла 1031 справа та матеріали проти 784 одиниць у 2020 році [11, с. 27]. При цьому серед справ і матеріалів домінують касаційні скарги. Їх кількість становила 48 711 одиниць. У першому півріччі 2022 року до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшли 16 741 справ та матеріалів. У першому півріччі 2021 року цей показник становив 24 291 одиницю (+1,5 раза). Тобто в першому півріччі 2022 року до одного судді Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді в середньому надійшло 364 справи та матеріали проти 506 одиниць у першому півріччі 2021 року [12, с. 3]. У 2019 році до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшло 37 959 справ і матеріалів, з яких 36 813 касаційних скарг [13]. Здійснювати екстерналізацію для емпіричного підсумку із 2018 роком не слід, оскільки ці показники не підлягають порівнянню через значну частину переданих матеріалів у рамках правонаступництва від Верховного Суду України й Вищого адміністративного суду України. Описана тенденція зміни кількості касаційних скарг представлена на графіку 1.



Графік 1. Кількість касаційних скарг, що підлягали касаційному розгляду Верховним Судом (2019–2022)

Як ми можемо спостерігати, кількість касаційних скарг до касаційного розгляду за адміністративними справами зростає, у свою чергу спад у 2022 році значною мірою обумовлений об'єктивними обставинами у вигляді повномасштабного вторгнення та правового режиму воєнного стану.

Поруч з цим доцільно наголосити, що частка касаційних скарг серед усіх справ та матеріалів, котрі надходять до Касаційного адміністративного суду, також стабільно зростає. Динаміка репрезентована на графіку 2.

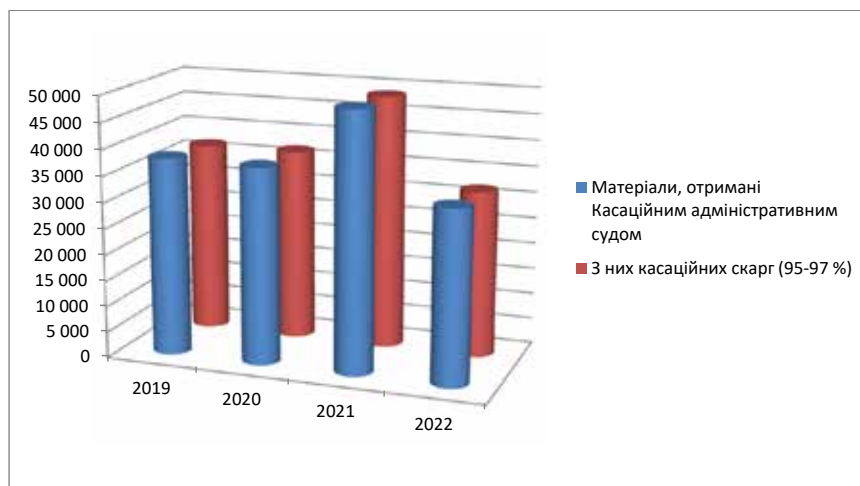
У 2019 році відсоток касаційних скарг на розгляді Касаційного адміністративного суду відносно всіх справ та матеріалів склав 96,9%, у 2020 році – 97,9%, у 2021 році – 98,3%, у 2022 році – 96,4%.

Тепер зупинимось на аспекті узгодження й уніфікації судової практик, яка формується у тому числі за підсумками касаційного розгляду у адміністративних справах. У законодавстві України використовується термін «однакове застосування норм права», «забезпечення однакового застосування судами касаційної інстанції норм матеріального права», «забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції» [14, с. 20]. Перелічені елементи термінологічного апарату вітчизняного законодавства є суміжними, хоча й не ідентичними за змістом.

Наочним прикладом ефективного формування єдності судової практики в питаннях адміністративної спеціаліза-

ції може слугувати виправлення Касаційним адміністративним судом помилок правозастосування щодо спорів, які пов'язані з виборчим процесом. Зокрема, одним із суперечливих питань протягом тривалого часу було визначення, чи завжди бездіяльність, вчинену суб'єктом владних повноважень (зокрема виборчою комісією), слід кваліфікувати як протиправну. У своїй практиці Касаційний адміністративний суд виробив загальне визначення, сформульоване під час розгляду виборчих спорів щодо президентських виборів 2019 року [15]. Або, приміром, під час проміжних виборів 2021 року було застосовано уніфіковані правові позиції в контексті реєстрації кандидатів, а саме того, що внесення грошової застави у встановленому розмірі та порядку є однією з умов реєстрації особи кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, а порушення таких вимог є підставою для відмови у реєстрації кандидата [16, с. 17]. Таким чином, функція забезпечення однакового застосування й розуміння законодавства сильно вплинула на дотримання засад і принципів виборчого процесу, що об'єктивно підтверджує значення цього напряму діяльності через інститут касаційного розгляду адміністративних справ.

Продовжуючи вектор дилеми узгодження судової практики і права на її відступ під час касаційного розгляду адміністративних справ акцентуємо увагу на словах Я. Берзаника, судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, який констатує, що принцип



Графік 2. Кількість касаційних скарг серед усіх справ та матеріалів, що надходили до Касаційного адміністративного суду (2019–2022)

єдності судової практики не має абсолютного характеру, оскільки процесуальним законодавством Верховний Суд наділений повноваженнями у встановленому порядку відступати від раніше сформованої правової позиції. Так виникає певна суперечність між принципом правової визначеності та концепцією «живого права» (динамічного тлумачення права) як складовими верховенства права. Подібна суперечність в адміністративному судочинстві вирішується шляхом встановлення певних обмежень щодо можливості суду відступити від вже сформованої правової позиції [17].

В окремій думці суддів Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2018 року у справі № 823/378/16 (провадження № 11-374апп18) згадується про те, що у системі загального права допускається скасування попередніх прецедентів (overruling of precedent) і вважається, що прецеденту можна не слідувати, якщо: його можливо відрізнити з огляду на зміну відносин у суспільстві з моменту його прийняття чи якщо змінилися відповідні правові принципи; він був вирішений *per incuriam*, тобто якщо

при його прийнятті з певних причин не були застосовані належні приписи законодавства чи прецеденти або вони були невірно витлумачені; у разі визнання його неправильним і таким, що підлягає скасуванню, або якщо на практиці він не діє [18].

Висновок. Загалом серед причин зниження ступеня узгодження судової практики домінують об'єктивні, котрі не залежать від суду прямо: сюди можна віднести зміни законодавства, коли відступ від раніше сформованої правової позиції диктується безпосередньо положеннями зміненого закону; ухвалення рішення Конституційного Суду України (тут ситуація дотична зміни законодавству, оскільки з урахуванням специфіки діяльності Конституційного Суду України і його функції тлумачення Конституції й перевірки законодавства на факт відповідності Основному Закону, він може визнавати ті чи інші норми неконституційними); нечіткість дефініцій або законотворчі помилки (колізії, прогалини, застосування аналогії); динаміка практики ЄСПЛ, що відображається на касаційному розгляді тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Серватюк Л.В., Кучер Ю.А. Апеляційне та касаційне оскарження адміністративних справ незначної складності (малозначність справ). *Актуальні проблеми держави і права*. № 5. 2021. С. 88–96.
2. Справа «Азюковська проти України» (Заява № 47921/08): рішення Європейського суду з прав людини. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e69#Text
3. Шишка Ю. Найбільше шансів на касаційний перегляд мають малозначні адміністративні справи, найменше – господарські. Закон і бізнес. URL: https://zib.com.ua/ua/138824-naybilshе_shansiv_na_kasaciyuiy_pereglyad_mayut_maloznachni_html
4. Ухвала у справі №643/12214/16-а від 26.04.2018. Окрема думка. Верховний Суд. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73705202>.
5. Справа «Зубац проти Хорватії» (Заява № 40160/12): рішення Європейського суду з прав людини. *Верховна Рада України*. URL: <https://rd.ua/storage/articles/CASE%20OF%20ZUBAC%20v.%20CROATIA%20-%20%5BUkrainian%20Translation%5D%20by%20OSCE%20Ukraine.pdf>
6. Капинос О.В. Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні: дис.. канд. юрид. наук 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 312 с.
7. Малихіна В.В. Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Дніпровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 225 с.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
9. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі №761/21513/20 від 27.01.2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103034781>
10. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі № 640/6560/22 від 30.12.2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631752>. Дата звернення: 27.12.2022.
11. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2021 році. Верховний Суд. Київ, 2022. 50 с.
12. Аналіз здійснення правосуддя Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду та Великою Палатою Верховного Суду у першому півріччі 2022 року. Верховний Суд. Київ, 2022. 18 с.
13. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2019 році. Верховний Суд. Київ, 2020. 65 с.
14. Головатий В.Я. Загальнотеоретична характеристика уніфікації судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. № 37. 2016. С. 19–24.
15. Постанова у справі № 855/72/19 від 13.03.2019. Верховний Суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80458150>
16. Теремецький В.І., Чудик Н.О. Судова практика щодо вирішення виборчих спорів. *Наукові записки. Серія: право*. № 10. 2021. С. 15–19.
17. Берзанюк Я. Співвідношення необхідності забезпечення єдності судової практики та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). URL: <https://expertize-journal.org.ua/zovnishni-novyny/2624-spivvidnoshennya-neobhidnosti-zabezpechennya-yednosti-sudovoyi-praktiki-ta-vidstupu-vid-pravovih-pozicij-verhovnogo-sudu-na-prikladi-virishennya-publichno-pravovih-sporiv>
18. Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду у справі № 823/378/16 від 12.06.2018. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/76441988>