

ПРАВОВА ПРИРОДА КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

LEGAL NATURE OF CASSATION PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Стафійчук К.В., аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена дослідженню правової природи касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. У праці проаналізовано поняття та ознаки касації, касаційного оскарження, касаційного провадження в адміністративному судочинстві. Розкрито основні підходи науковців до поняття «касаційне провадження». У статті наведено досвід організації касаційного провадження в окремих державах Європейського Союзу.

Обґрунтовано, що касаційний перегляд судових рішень є одним із найважливіших елементів судового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Однаковий підхід Верховного Суду до вирішення судових справ, що відображається в його правових висновках, сприяє єдності судової практики, спільному підходу до вирішення судових справ судами усіх інстанцій. На жаль, це не завжди досягається на практиці, адже суди часто повністю не враховують правові висновки, які містяться у постановках Верховного Суду. Тому доступ до касаційного суду є важливою гарантією того, що порушене право особи може бути відновлене найвищою судовою інстанцією. Нині створюється все більше передумов для запровадження так званих «касаційних фільтрів», які обмежують можливість доступу до розгляду та вирішення судової справи на стадії касаційного провадження.

У статті наголошено, що суд касаційної інстанції за своїм характером перевіряє лише законність рішень судів попередніх інстанцій, однак у випадку неправильного застосування норм матеріального чи процесуального права, що унеможливило встановлення фактів справи, він може направити справу для подальшого розгляду або перегляду. Це ж стосується і суттєвих недоліків рішень судів першої та апеляційної інстанцій, що вказує на дуже важливу функцію суду касаційної інстанції щодо процесуального контролю за судами нижчих інстанцій.

Ключові слова: касаційне провадження, касація, касаційне оскарження, адміністративне судочинство, Верховний Суд.

The article is devoted to the study of the legal nature of cassation proceedings in the administrative proceedings of Ukraine. The concept and signs of cassation, cassation appeal, cassation proceedings in administrative proceedings are analyzed in the work. The main approaches of scientists to the concept of "cassation proceedings" are revealed. The article presents the experience of organizing cassation proceedings in some countries of the European Union.

It is grounded that cassation review of court decisions is one of the most important elements of judicial protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals. The same position of the Supreme Court, formulated in its legal conclusions, promotes the unity of judicial practice, a common approach to resolving court cases in all courts. Unfortunately, this is not always achieved in practice, courts do not always take full account of the legal conclusions of the Supreme Court. Therefore, access to a court of cassation is an important guarantee that the violated right of a person can be restored by the highest court. At the same time, today more and more preconditions are being created for the introduction of so-called "cassation filters", which limit the possibility of considering and resolving a court case at the stage of cassation proceedings.

The court of cassation by its nature checks only the legality of the decisions of the courts of previous instances, however, in case of misapplication of substantive or procedural law, which made it impossible to establish the facts of the case, it may refer the case for further consideration or reconsideration, and significant shortcomings of decisions of courts of first and appellate instances. This indicates a very important function performed by the court of cassation for procedural supervision of lower courts.

Key words: cassation proceedings, cassation, cassation appeal, administrative proceedings, Supreme Court.

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Одним із 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 насамперед стоїть на сторожі захисту прав та свобод осіб приватного права від зловживань з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб.

Нині запит на самостійність, безсторонність судової влади у суспільстві є украй великим. Тому єдність судової практики, спільний підхід до застосування норм матеріального та процесуального права всіма судовими інстанціями є важливою проблематикою. Особливу роль у цьому процесі відіграє Верховний Суд, який розпочав свою процесуальну діяльність у грудні 2017 року. Цей суд є єдиним органом касаційної інстанції, тому розгляд і вирішення справ у ньому є вирішальними. Питання порядку здійснення провадження в адміністративних судах за оновленими правилами адміністративного процесу потребують ґрунтовних пошуків і досліджень.

Конституцією України як Основним Законом нашої держави передбачено, що кожен громадянин має право звертатися до суду з метою оскарження дій чи бездіяльності органів державної влади та оскаржувати судові рішення в касаційному порядку у випадках, визначених

законом. Перелічені вище права мають ефективно захищатися та дотримуватися, оскільки ефективне процесуальне законодавство є фундаментом для здійснення справедливого судочинства. Особливе місце в механізмі захисту прав і свобод приватних осіб має закріплена в адміністративному процесуальному законодавстві процедура з перевірки законності судових рішень у касаційному порядку.

Питання касаційного провадження в адміністративному судочинстві, а також роль і значення адміністративних судів у захисті прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб були предметом досліджень таких вітчизняних науковців і практиків: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, І.П. Голосиченка, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломєць, А.Т. Комзюка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педька, В.Г. Перпелюка, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко, М.М. Ульмера, В.І. Шишкіна та інших.

Метою статті є дослідити питання правової природи касаційного провадження в адміністративному судочинстві України, його особливості та значення в захисті суб'єктивних публічних прав осіб приватного права.

Виклад основного матеріалу. 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 повністю враховують правові висновки Верховного Суду. Тому доступ до суду касаційної інстанції є важливою гарантією, що порушене право особи може бути відновлене найвищою судовою інстанцією.

Нині створюється все більше передумов до введення так званих «касаційних фільтрів», які обмежують можливість розгляду та вирішення судової справи на стадії касаційного провадження. Це 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, якщо закон це прямо передбачає. Це обмежує можливість усіх учасників адміністративного процесу на звернення до суду касаційної інстанції, 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, яку 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, а у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Тому право на касаційне оскарження судового рішення у встановлених законом випадках гарантоване 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, які не набули законної сили [1, с. 59]. Проте таке визначення зроблено на основі тогочасного законодавства, яке під касацією розуміло те, що нині 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 «один 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 і вирішення адміністративної справи, її проходження по всіх етапах, передбачених процесуальним законодавством.

М.М. Ульмер у своєму дослідженні вказує, що касаційне провадження в адміністративному судочинстві – це факультативна процесуальна стадія, яка становить сукупність адміністративно-процесуальних норм, що регулюють процесуальні відносини, 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. 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 – оцінку 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 інстанцій 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 участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки [5, с. 237]. Важливістю цього визначення є те, що у ньому додатково вказується й на суб'єктів звернення до касаційної інстанції – учасників справи, а також інших осіб, які хоча й не брали участі в розгляді справи, проте їхні права та свободи чи законні інтереси є порушеними, тому вони також можуть звертатися в суд для касаційного перегляду судового рішення в касаційному порядку.

Узагальнюючи вказані вище підходи, можемо запропонувати визначити касаційне провадження в адміністративному судочинстві як одну зі стадій адміністративного процесу, яка полягає у перегляді Верховним Судом рішень, а також окремих ухвал суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, 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. Можна виокремити такі 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 постанов суду апеляційної інстанції за ст. 328 КАС України відносять такі ситуації:

- 1) якщо не враховано висновок щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладений у постанові Верховного Суду, крім випадку наявності

постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку;

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

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

У наукових працях, опублікованих до набрання чинності нової редакції КАС України, не могло бути враховано усі новели адміністративного процесуального законодавства. Проте їхнє порівняння дає змогу 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. Так, 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. 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 органами публічної адміністрації та адміністративним трибуналам. Судовий контроль в Англії розглядається як різновид судового провадження, в якому суддя переглядає законність рішення чи дії «публічного органу».

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, яке передбачає можливість перегляду рішень вищих адміністративних судів, а в окремих випадках і судів першої інстанції щодо порушень цими судами питань права, тому фактичні обставини справи ними не переглядаються.

На відміну від ревізії, завданням якої є сформувати 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 і забезпечення єдності судової практики, на відміну від інших форм перегляду судових рішень, які 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 в чому оновила сутність і порядок здійснення касаційного провадження в адміністративних справах. Так, введено так звані «фільтри касаційного оскарження», що дає змогу особі звернутися до Верховного Суду як єдиного суду касаційної інстанції лише у випадках, прямо визначених у законі. Варто зауважити, що ці та інші питання потребують подальших наукових пошуків і 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., 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 / Галуцький В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та інші. 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 у 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 : СПЛОМ, 2020. 180 с.
8. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках : монографія. Харків : Право, 2010. 352 с.