ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ТА УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

САМАРА Віталій Сергійович - аспірант Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, Кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права, 3 рік навчання

ORCID: 0009-0007-0159-0742

DOI: https://doi.org/10.32782/NP.2024.3.30

Ця стаття присвячена аналізу передумов формування права на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві та висвітленню умов його реалізації. Автор досліджує еволюцію законодавства, починаючи з ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України, який закріпив право на касаційне оскарження. У статті проведено порівняльний аналіз та зазначено, що реалізація цього права історично була пов'язана з низкою труднощів. Розглядаючи сучасну судову систему та норми, які регулюють касаційне оскарження в адміністративному судочинстві, автор зазначає, що в цілому вони відповідають демократичним принципам суспільства. Подальший аналіз зосереджений на проблемних аспектах, що виникли через впровадження «касаційних фільтрів». Особливу увагу приділено питанням відкриття касаційного провадження, відмови у відкритті, можливості залишення скарги без руху або її повернення. Дослідження ґрунтується на аналізі національних і міжнародних нормативно-правових актів, судової практики національних судів та Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: історія формування, касаційне оскарження, адміністративне судочинство, умови реалізації, право на перегляд, касаційні фільтри, реформа.

Верховний Суд відіграє ключову роль у вітчизняній юриспруденції, оскільки його рішення є остаточними та не підлягають оскарженню. Порядок розгляду касаційним судом адміністративних справ в Україні вже став об'єктом численних наукових досліджень. Однак судова реформа в Україні залишається динамічним і нестабільним процесом, що вимагає постійної уваги та оновлення наукових підходів відповідно до сучасних реалій і правових норм.

15 грудня 2017 року в рамках подальшої судової реформи почав функціонувати новий Верховний Суд, який замінив Верховний Суд України як найвищий судовий орган. У цей же час набули чинності нові редакції трьох процесуальних кодексів: Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу. Уніфікація цих кодексів суттєво трансформувала процесуальне законодавство, яке є основою роботи українських судів.

Крім того, у 2020 році запроваджено новий механізм — «процесуальний фільтр касаційного суду», що значно змінив порядок звернення до касаційної інстанції та умови оскарження її рішень. Унаслідок цього багато попередніх наукових досліджень втратили актуальність, оскільки вони базуються на законодавстві, що вже не діє, та не враховують сучасної спроможності Верховного Суду розглядати судові справи. Отже, аналіз новітнього законодавства та правозастосовної практики дозволить вирішити ключові наукові питання, пов'язані з формуванням касаційного судочинства в адміністративній юрисдикції України. Це має як теоретичну, так і практичну цінність.

Перш за все, аналізуючи історію виникнення права на касаційне оскарження, то варто зазначити, що воно мало місце одразу зі створення адміністративного судочинства в України (мається на увазі незалежна Україна). Так, з набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), а саме з 01.09.2005, дане право було закріплено у ньому, а умови реалізації цього права виділені в окрему главу, яка, логічно, отримала назву «Касаційне провадження». Так, за чинною на той час редакцією, функції касаційної інстанції виконувались Вищим адміністративним судом України [1, с.254].

Крім того, створення даного органу судочинства передбачалось і Законом України «Про судоустрій України», який було визначено як «вищий судовий орган спеціалізованих судів щодо розгляду в касаційному порядку справ адміністративної юрисдикції» [2].

У той час в Україні функціонувала судова система, побудована на чотирьох інстанціях, яка часто піддавалася критиці як з боку науковців, так і практикуючих юристів. Основними недоліками такої системи вважали її складність, відсутність балансу, а також брак оперативності та ефективності у розгляді справ.

У зв'язку з цими проблемами Конституційний Суд України у своєму рішенні наголосив, що «правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів». Суд також уточнив, що статус Верховного Суду України в системі судів загальної юрисдикції не надавав йому повноважень виконувати функції касаційної інстанції стосовно рішень вищих спеціалізованих судів, що свідчило про необхідність реформування судової системи.

Дане рішення КСУ викликало необхідність провести внести зміни в законодавство. Однак, Верховна Рада України пішла іншим шляхом, та вирішила провести судову реформу та прийняти новий Закон під назвою «Про судоустрій і статус суддів» [3].

Законодавчі зміни не змогли повністю вирішити існуючі проблеми судової влади, зокрема питання касаційного оскарження. У зв'язку з цим у 2016 році було проведено чергову судову реформу, в межах якої ухвалено Закон України № 1401-VIII «**Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)**». Окрім цього, було внесено зміни до Закону України № 1402-VIII «**Про судоустрій і статус суддів**», які мали на меті удосконалення організації та функціонування судової системи.

Ключовою зміною в ухваленому законодавстві став перехід до триланкової системи судоустрою в Україні. Відтепер судова система складається з окружних судів, апеляційних судів та Верховного Суду, який є найвищою інстанцією. Закон також передбачає створення вищих спеціалізованих судів, які розглядатимуть певні категорії справ, виконуючи функції судів першої інстанції для таких випадків.

Суттєвою новацією стало перейменування Верховного Суду України на Верховний Суд, що символізувало завершення інституційних змін. Реформа також торкнулася процесуальних кодексів України (за винятком Кримінального), що стало важливим кроком для модернізації правосуддя. З 2017 року функції касаційного розгляду справ покладено на Верховний Суд, що закріпило його центральну роль у новій системі судоустрою.

Важливі зміни у касаційному провадженні адміністративного судочинства були внесені Законом України «**Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ**» від 15 січня 2020 року. Зокрема, було впроваджено так звані «касаційні фільтри», які визначають підстави, за яких можливе касаційне оскарження рішень судів першої та апеляційної інстанцій, а також ситуації, коли касаційне оскарження не допускається, і рішення суду апеляційної інстанції стає остаточним.

Таким чином, хоча право на касаційне оскарження в адміністративному судочинстві існувало вже давно, саме з 2020 року порядок його реалізації зазнав істотних змін, спрямованих на оптимізацію та ефективність судового процесу.

У статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України) закріплено виключні підстави для касаційного оскарження судових рішень. До змін право на касаційне оскарження реалізовувалося за єдиним критерієм: неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Однак після внесення змін було впроваджено додатковий критерій – наявність конкретного випадку, визначеного КАС України. Таким чином, сам факт порушення норм права більше не є достатньою підставою для касаційного оскарження, за винятком окремих видів ухвал.

Ці зміни викликали активні обговорення серед науковців, практикуючих юристів, суддів та громадськості. Одні підтримують нововведення, зазначаючи, що вони дозволяють зменшити навантаження на касаційний суд, запобігаючи розгляду справ із формальними порушеннями. Інші вважають це обмеженням права на доступ до правосуддя та порушенням принципу касаційного оскарження.

Згідно з частиною 4 статті 328 КАС України, підстави для касаційного оскарження судових рішень (зазначених у частині першій цієї статті) передбачають неправильне застосування норм матеріального або порушення процесуального права **виключно в таких випадках**:

1. Суд апеляційної інстанції застосував норму права без урахування висновку Верховного Суду щодо її застосування у подібних правовідносинах (крім випадків, коли Верховний Суд відступив від такого висновку).

2. Скаржник обґрунтував необхідність відступлення від висновку Верховного Суду щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, якщо цей висновок було застосовано судом апеляційної інстанції.

3. Відсутній висновок Верховного Суду щодо застосування норми права у подібних правовідносинах.

4. Судове рішення оскаржується на підставі грубих порушень норм процесуального права, зазначених у частинах другій і третій статті 353 КАС України (наприклад, недослідження доказів або винесення рішення на підставі неприпустимих доказів).

Зокрема, п. 4 цієї статті стосується грубих процесуальних порушень, які мають істотне значення для ухвалення рішення. Це, зокрема, випадки, коли суд не досліджував докази або ухвалював рішення на основі недопустимих доказів.

Ці положення значно змінюють підхід до касаційного провадження, ставлячи додаткові вимоги для доступу до цього етапу судового розгляду.

У світлі дискусій, які точаться тепер навкруги так званих «касаційних фільтрів» варто звернути увагу на таке рішення Конституційного суду України № 11-рп/2012 від 25.04.2012, у якому здійснювалось тлумачення положень Конституції України, а саме, 55 статті. Зокрема, ним було констатовано, що «право на оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій є складовою частиною конституційного права особи на судовий захист, але разом із тим законом можуть бути встановлені випадки, коли можливість апеляційного чи касаційного оскарження рішення не забезпечується» [4].

Так, продовжуючи думку КСУ, слід говорити про те, що право на доступ до суду, або на судовий захист включає в себе принцип касаційного оскарження, однак, за виключенням випадків, коли у законі безпосередньо міститься дозвіл на таке оскарження. За цих обставин включення до КАСУ додаткових критеріїв щодо можливості оскарження у касаційному порядку судових рішень фактично звужує коло існуючих судових рішень, які можуть бути оскаржені в такому порядку скасування, і, таким чином, це призводить до фактичних обмежень обсягу права на доступ до правосуддя.

З іншого боку, повне застосування доктрини касаційного оскарження призводило до перевантаження судів та затягування розгляду адміністративних справ. Зокрема, судова практика свідчить, що окремі учасники процесу та/або інші заінтересовані особи мали право на оскарження без об'єктивних підстав рішення суду, яке набрало законної сили, що могло бути використано несправедливо для умисного продовження строку розгляду справи. При розгляді справи в касації існує певна правова невизначеність

щодо прав осіб, які беруть участь у провадженні, оскільки рішення, що набрало законної сили, може бути скасоване або змінене [4].

Демократичний принцип доступу до правосуддя полягає не в обов'язковій участі сторін у касаційному провадженні, а в забезпеченні законності судових рішень і єдності судової практики. У цьому контексті позитивним досвідом є підхід Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ), який сприяє стабільності рішень суду, що набрали законної сили. Згідно з позицією ЄСПЛ, судові рішення мають переглядатися виключно з точки зору правильного застосування закону, а не передбачати повторний розгляд фактів.

При цьому не має значення, як національне законодавство країни визначає такі скарги – як касаційні чи як інший особливий тип, що підтверджується, наприклад, справою «Вішер проти Франції» [5]. Загалом ЄСПЛ визнає правомірність запровадження «касаційних фільтрів», якщо вони передбачені національним законодавством, адже право на доступ до суду не є абсолютним. Ця позиція відображена у справах «Валчев та інші проти Болгарії» (заяви № 47450/11, № 26659/12, № 53966/12) [6], «Уеллс проти Сполученого Королівства» (№ 37794/05) [7], «МВП «Голуб» проти України» (заява № 6778/05) [8] та інших.

Водночас ЄСПЛ підкреслює, що «касаційні фільтри» повинні відповідати вимогам частини 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, такі фільтри є допустимими, якщо вони мають «законну мету» та забезпечують «справедливий баланс» між суспільним інтересом і захистом основних прав особи. Цей підхід був закріплений у класичному рішенні ЄСПЛ від 28 травня 1985 року у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства» (заява № 8225/78) [9] та у рішенні від 12 травня 2015 року у справі «Абрамян та інші проти Росії» (заяви № 38951/13 та № 59611/13) [10].

Проте, якщо запроваджені «касаційні фільтри» призводять до ситуації, коли доступ до Верховного Суду стає радше ілюзорним, ніж реальним, вони можуть вважатися такими, що не відповідають вимогам частини 1 статті 6 Конвенції. ЄСПЛ наголошує, що такі обмеження повинні бути обґрунтованими та забезпечувати реальну можливість захисту прав особи в касаційному порядку.

Таким чином, можна дійти висновку, що внесені до КАС України зміни, які розширюють критерії для касаційного оскарження судових рішень, загалом не суперечать принципу касаційного перегляду. Утім, під час практичного застосування нововведень виникають певні неоднозначності. Наприклад, п. 2 ч. 4 ст. 328 КАС України дозволяє особі надати обґрунтування необхідності відступу від висновків суду, сформованих у подібних правовідносинах. Однак остаточна оцінка такого обґрунтування залишається за судом.

На практиці існує чимало викликів щодо однозначного застосування обмежень касаційного перегляду. Особливо це стосується малозначних справ та справ, розглянутих у спрощеному порядку. Аналіз положень КАС України показує, що під час подання касаційної скарги в таких справах заявник має дотримуватися критеріїв, визначених у ч. 4 ст. 328. Таким чином, для малозначних справ застосовуються подвійні касаційні фільтри, що значно ускладнює реалізацію принципу касаційного оскарження.

Попри те, що введення «касаційних фільтрів» частково виправдане перевантаженістю судів, існуючі формулювання КАС України залишають багато питань щодо їх єдиного застосування. Це ставить під сумнів здатність Верховного Суду забезпечувати однакове правозастосування на всіх рівнях.

Якщо заявник проходить касаційні фільтри, наступним етапом є відповідність касаційної скарги встановленим вимогам. Відповідно до КАС України, недоліки касаційної скарги можуть бути поділені на дві групи:

1. Недоліки, які можна усунути, наприклад, несплата судового збору. У таких випадках суд надає строк для усунення недоліків, після чого, за їх усуненням, провадження може бути відкрито.

2. Недоліки, які унеможливлюють відкриття провадження, призводять до повернення скарги або відмови у провадженні.

Крім того, ч. 5 ст. 332 КАС України визначає й інші підстави для повернення касаційної скарги, як-от неподання скарги до Верховного Суду або її підписання неуповноваженою особою. Також ст. 333 КАС України встановлює підстави для відмови у відкритті провадження, наприклад, коли касаційна скарга стосується рішення, що не підлягає оскарженню.

Таким чином, касаційне провадження в адміністративному судочинстві є факультативною стадією, метою якої є перевірка законності застосування норм права. Реалізація права на касаційне оскарження ускладнена низкою запроваджених фільтрів, що покликані зменшити навантаження на суди, але можуть обмежити доступ до правосуддя. Це вимагає чіткого дотримання вимог КАС України, щоб уникнути порушень конституційних прав осіб.

SUMMARY

This article focuses on the analysis of the prerequisites for the development of the right to a cassation appeal in administrative proceedings and the conditions for its implementation. The author examines the evolution of legislation starting from the adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which established the right to a cassation appeal. A comparative analysis is conducted, highlighting that the implementation of this right has historically been fraught with challenges. The study also explores the modern judicial system and regulations governing cassation appeals in administrative proceedings, noting their overall compliance with democratic principles. Further analysis delves into problematic issues arising from the introduction of «cassation filters.» Special attention is given to the issues of initiating cassation proceedings, refusals to initiate, the possibility of leaving a complaint without action, or returning it. The research is based on an analysis of national and international regulatory acts, national court practices, and the case law of the European Court of Human Rights.

Key words: history, cassation appeal, administrative proceedings, implementation conditions, right to review, cassation filters, reform.

Література

1. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках: монографія. Харків: Право, 2010. с. 254.

2. Закон України «Про судоустрій України»

3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text

4. Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-12#Text

5. Рішення ЄСПЛ у справі «Вачер проти Франції » (заява № 20368/92) від 17.12.1996 року. URL: https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20VACHER%20v.%20FRANCE%20-%20[Spanish%20Translation]%20summary%20by%20the%20Spanish%20Cortes%20Generales\%22%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-164243%22]}

6. Рішення ЄСПЛ у справі «Валчев та інші проти Болгарії» (заяви № 47450/11), № 26659/12, № 53966/12) від 21.01.2014 року. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-141227%22]}

7. Рішення ЄСПЛ у справі «Уеллс проти Сполученого Королівства » (заява № 37794/05) від 16.01.2007 року. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-79259%22]}

8. Рішення ЄСПЛ у справі «Голуб проти України » (заява № 6778/05) від 18.10.2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_224#Text

9. Рішення ЄСПЛ у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства» (заява № 8225/78) від 28.05.1985 року. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57425%22]}

10. Рішення ЄСПЛ у справі «Абрамян та інші проти Росії» (заяви № 38951/13 та № 59611/13) від 12.05. 2015 року. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-155161%22]}