

Дорохіна Ю. А.,
доктор юридичних наук, доцент,
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: НОВЕЛИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

CASSIFICATION IN THE ADMINISTRATIVE COURT: NOVELS AND PERSPECTIVES

Проаналізовано новели касаційного оскарження в адміністративному судочинстві України на підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України, який викладено в новій редакції, що набрав чинності 15 грудня 2017 року.

Ключові слова: адміністративне судочинство, касаційне провадження, наукові дослідження.

Проанализированы новеллы кассационного обжалования в административном судопроизводстве Украины на основании анализа Кодекса административного судопроизводства Украины, который изложен в новой редакции, что вступила в силу 15 декабря 2017 года.

Ключевые слова: административное судопроизводство, кассационное производство, научные исследования.

The article analyzes the stories of the cassation appeal in the administrative court of Ukraine on the basis of the analysis of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine, which is set out in the new wording, which entered into force on December 15, 2017.

Key words: administrative justice, cassation proceedings, scientific researches.

Постановка проблеми. Протягом останнього часу вітчизняне судочинство зазнало однієї з найбільших реформ із часів набуття незалежності України. Уперше до лав Верховного Суду в процесі конкурсного відбору було обрано представників адвокатури, науки та суддів із судів нижчих інстанцій, що дають підстави очікувати народження та функціонування якісно нового ландшафту правосуддя в Україні.

Доцільно підкреслити, що адміністративне судочинство є єдиним видом судочинства України, мета якого закріплена безпосередньо в Конституції України. Зокрема, ч. 5 ст. 125 Основного закону визначає, що саме з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Відповідно, дата 15 грудня 2017 року відкрила нову сторінку в історії вітчизняного судочинства. Офіційно в цей день припинили свою роботу вищі спеціалізовані суди, серед яких і Вищий адміністративний суд. Тому 15 грудня можна офіційно вважати датою імплементації конституційних змін щодо запровадження триланкової системи судоустрою. У зв'язку з цим тепер єдиним судом касаційної інстанції є Верховний Суд.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємною частиною реформи судочинства стало викладення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) в новій редакції, який набрав чинності 15 грудня 2017 року та підлягає застосуванню з цієї дати щодо більшості його положень.

Варто зазначити, що новий Кодекс є процедурно більш вимогливим до учасників процесу, порівняно з його попередньою редакцією, що перетворює закон в ефективний механізм захисту порушених прав чи інтересів особи.

У будь-якому разі остаточно дати оцінку Кодексу можна буде вже з розвитком більш потужної практики його застосування в судах. Утім, вже сьогодні можна впевнено сказати, що саме в дусі захисту прав, свобод та інтересів особи в публічних відносинах, як це передбачено Конституцією України, застосовується новий процесуальний кодекс і діють адміністративні суди на чолі з новоствореним Верховним Судом.

Чинний КАС України запроваджує нові правила судового процесу в адміністративному судочинстві. Зокрема, розширюються способи судового захисту та засоби доказування в судовому процесі, забезпечують його відкритість і прозорість, добросовісність користування процесуальними правами, компенсацію судових витрат, розумні строки розгляду справ і правову визначеність, передбачено запровадження системи «електронного суду» тощо.

Переходячи до основної проблематики статті, хотілося б зазначити, що відповідно до ст. 327 КАС України судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд. Ст. 328 КАС України закріплює право на касаційне оскарження, а саме:

1. Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених цим Кодексом.

2. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені в п.п. 3, 4, 5, 12, 13, 17, 20 ч. 1 ст. 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку.

3. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову в роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або винятковими обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали.

Сьогодні в касаційних судах у складі Верховного Суду України є понад 72 тисячі справ, які очікують на розгляд. Найбільше їх у Касаційному адміністративному суді – понад 38 тисяч. Безперечно, це досить сильне навантаження на суди касаційної інстанції.

Відповідно, треба вказати, що саме на розвантаження останніх спрямовані положення Конституції України (п. 8 ч. 2 ст. 129) та Закону від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII, яким внесено зміни до процесуальних кодексів. Саме вони закріплюють можливість касаційного оскарження судових рішень у передбачених законом випадках.

Зокрема, вирішенню проблеми надмірної завантаженості найвищого судового органу сприяють положення КАС України, а саме п. 5 ст. 328 КАС України, що визначає перелік судових рішень, які касаційному оскарженню не підлягають, зокрема:

1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення в яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом;

2) судові рішення у справах незначної складності, крім випадків, якщо:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики;

б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, за розгляду іншої справи;

в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;

г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Також касаційний суд зможе зупинити дію оскаржуваного рішення з власної ініціативи або за заявою учасника справи, що досить важливо, наприклад, для податкових спорів. Тобто в разі оскарження податкового повідомлення-рішення у платника буде можливість не сплачувати грошове зобов'язання до закінчення касаційного провадження, оскільки в разі зупинення рішення апеляції зобов'язання буде залишатись неузгодженим.

Підсумовуючи все вищенаведене, варто наголосити, що Кодекс закріпив суттєві зміни до порядку касацій-

ного оскарження. Законодавець нарешті відмовився від інституту «обов'язкової» касації всіх без винятку рішень, зазначивши лише про можливість здійснення касаційного розгляду певної категорії справ. Це означає, що, з одного боку, суд касаційної інстанції вирішуватиме тільки найважливіші та найскладніші справи, зокрема, із можливістю розгляду зазначених справ колегією, палатою, об'єднаною палатою та / або Великою Палатою Верховного Суду, а з іншого – рішення суду апеляційної інстанції здебільшого буде остаточним у справі. Це, звісно, перекладає більший тягар відповідальності за законність та обґрунтованість рішень саме на суд апеляційної інстанції.

Тобто розгляд певних справ завершується на рівні апеляції, лише більш складних – на рівні касації. На цьому ставиться крапка в судовому розгляді справи, що скорочує шлях до остаточного судового рішення.

Далі хотілося б зупинитися й на інших не менш вагомих новелах касаційного провадження. Зокрема, до таких доцільно віднести питання щодо:

- порядку розгляду касаційних скарг;
- зразкової справи в касаційному провадженні;
- питання присічних строків для звернення з касаційною скаргою, заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами;
- процесуальних фільтрів для оскарження ухвал суду в процесі касаційного оскарження судових рішень;
- інституту приєднання до касаційної скарги.

Наприклад, ст. 336 КАС України закріплює право учасників справи, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, у будь-який час до початку касаційного розгляду приєднатися до касаційної скарги, підтримавши її вимоги. До заяви про приєднання до касаційної скарги додається документ про сплату судового збору та докази надсилання копії заяви іншим учасникам справи. Заява про приєднання до касаційної скарги може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі в судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Одне з питань, пов'язаних із сучасною реформою, яке доцільно виокремити, – питання так званих «процесуальних фільтрів» для оскарження ухвал суду в процесі касаційного оскарження судових рішень.

Перш за все, новий КАС України, як я вже вказувала раніше, передбачає категорію справ, які взагалі не можуть бути предметом розгляду в касаційному порядку. Тому доцільно зробити висновок, що це такий процесуальний «фільтр», який спрямований на виокремлення з усього ряду справ, які вирішуються в судах адміністративної юрисдикції, тих спорів, що з урахуванням їхньої складності, важливості для формування єдиної практики чи, наприклад, суспільного інтересу, можуть бути розглянуті в суді касаційної інстанції.

Абсолютно позитивно оцінюючи таке нововведення, доцільно вказати, що, з одного боку, суд

касаційної інстанції не має бути перенавантажений справами, а повинен виконувати функцію забезпечення однорідного застосування норм права судами першої та апеляційної інстанцій. З іншого боку, фактично будь-який скаржник, належним чином обґрунтувавши свою касаційну скаргу, наприклад, у контексті винятковості значення справи для нього, врешті-решт не позбавляється права на касаційне оскарження.

Також чинний КАС України передбачає додатковий «фільтр» для певної категорії справ вже на етапі відкриття провадження у справі, зокрема, суд може відмовити у відкритті касаційного провадження в разі, якщо Верховний Суд вже викладав свою позицію стосовно правильного застосування норми права або правильне застосування норми права є очевидним і не викликає розумних сумнівів щодо її застосування чи тлумачення. Так, за відсутності перелічених вище підстав Верховний Суд постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження. Крім того, Кодекс передбачає, що до відкриття касаційного провадження учасники справи мають право подати заперечення проти відкриття касаційного провадження.

Ще однією новелою є те, що функцію суду касаційної інстанції може виконувати й Велика Палата. На виконання цього законодавчого положення новим КАС України, зокрема, встановлюється перелік підстав для передачі справи на її розгляд. Так, справа може бути передана на розгляд Великої Палати судом, який розглядає справу в касаційному порядку (колегією суддів, палатою або об'єднаною палатою Верховного Суду), якщо:

1) відповідний суд вважає необхідним відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні іншого касаційного суду або Великої Палати;

2) відповідний суд дійде висновку, що справа містить виключно правову проблему, і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики;

3) учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної чи суб'єктної юрисдикції (ч. 3–6 ст. 346).

Вказане цілком узгоджується з тим, що згідно із Законом «Про судоустрій та статус суддів» Велика Палата діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами, оскільки, як видно з вищевказаних положень, справа передається на розгляд Великої Палати у всіх випадках, коли під загрозу може бути поставлене однакове застосування норм права касаційними судами.

Наступне, про що хотілося б згадати, – це те, що в КАС України закріплено нове поняття – типові адміністративні справи, тобто справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень, спір у яких виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

До таких справ можна віднести, наприклад, справи про перерахунок пенсій після прийняття нового нормативно-правового акта, справи соціального забезпечення тощо.

У разі якщо в провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває 10 або більше типових адміністративних справ, суду надано право звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з типових справ Верховним Судом як судом першої інстанції. Після прийняття Верховним Судом такої справи до провадження вона набуває статусу зразкової, а провадження з інших типових справ може бути зупинене до вирішення зразкової.

За результатом розгляду зразкової справи Верховний Суд приймає зразкове рішення. Під час розгляду інших типових справ суди повинні враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Доцільно підкреслити, що вказаний інститут дієво працює в багатьох європейських країнах.

Переходячи до питання повноважень Касаційного адміністративного суду за наслідками розгляду касаційної скарги, варто вказати, що, окрім вже добре відомих прав скасувати судові рішення та змінити або прийняти нове судові рішення, направити справу на новий розгляд тощо, новий КАС України додатково передбачає, що Касаційний адміністративний суд має право у визначених законом випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) та прийняти одне з рішень за наслідками розгляду касаційної скарги (п. 7 ч. 1 ст. 349).

Зазначені новели позитивно відображаються на процесі, оскільки дають змогу Верховному Суду виправляти помилки, які могли мати місце на етапі первісного розгляду справи.

Водночас запропонований механізм реалізації Касаційним адміністративним судом зазначеного повноваження не є оптимальним. Так, проект передбачає, що за результатами розгляду касаційної скарги, яка надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи, суд приймає постанову. До того ж за наявності підстав раніше прийняту постанову суду касаційної інстанції може бути скасовано (ч. 3 ст. 357). Водночас якщо розглянути ситуацію, коли Касаційний адміністративний суд спочатку вирішив направити справу на новий розгляд, а потім скасував цю постанову та прийняв нове рішення, то постає питання, що має робити суд, який розпочав новий розгляд справи. Новий КАС України відповіді на це питання не дає.

Також залишається нез'ясованим питання, що в наведеній вище ситуації робити із судовим рішенням, прийнятим за наслідками нового розгляду справи, і як таке судові рішення співвідноситься з постановою Касаційного адміністративного суду, яка прийнята за наслідками розгляду касаційної скарги, що надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду.

Задля сприяння розвитку та єдності правової позиції вищої судової інстанції України в КАС України закріплено спеціальний порядок зміни правової

позиції Верховного Суду з того чи іншого проблемного питання. Зокрема, колегії Верховного Суду, що розглядає справу в касаційному порядку, надано право передати справу на розгляд палати, об'єднаної палати чи Великої Палати Верховного Суду, якщо суд, що розглядатиме справу в касаційній інстанції, вважатиме за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні палати, об'єднаної палати чи Великої Палати Верховного Суду.

Окрім того, передбачена аналогічна процедура передачі справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо суд, що розглядатиме справу в касаційній інстанції, дійде висновку, що справа містить виключно правову проблему й така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики.

Якщо звернутися до інших змін, що стосуються цього питання, то доцільно вказати, що КАС України закріплюється можливість врахування судом висновків щодо застосування норм права, що викладені в постановках Верховного Суду, зокрема, за вибору й застосування норми права до спірних правовідносин. Це положення міститься в новій редакції КАС України у ст. 242 КАС України, що вкотре підкреслює мету закріплення зазначених положень та основне завдання діяльності Верховного Суду.

Щодо питання неврахування таких висновків і правових наслідків, то хотілося б зазначити, що конкретні наслідки визначені лише в одному випадку – у змінах до Кодексу адміністративного судочинства, де передбачено, що неврахування правового висновку в зразковій справі є самостійною підставою для оскарження рішення в типовій справі. Натомість для будь-яких інших справ це не є окремою підставою для оскарження рішення. Тому постає питання, як Верховний Суд має діяти в разі, коли він виявив відхід від свого правового висновку, але справа не підлягає касаційному оскарженню.

Ще одне питання, яке б хотілося підняти, – це питання щодо особливостей подання касаційної скарги. Зокрема, з 1 січня 2017 р. касаційні скарги мають подаватися виключно адвокатом. За загальним правилом судові рішення в малозначних справах не підлягають касаційному оскарженню, крім виняткових випадків. Доцільно звернути увагу, що в разі подання касаційної скарги в малозначній справі з тієї підстави, що суд першої інстанції відніс справу

до категорії малозначних помилково, касаційну скаргу має подавати адвокат.

Наступна новела – питання процесуальних строків за новим КАС України. Зокрема, строк для касаційного оскарження було збільшено з 20 до 30 днів, строк для розгляду касаційної скарги на рішення судів збільшився з 30 до 60 днів. Строк касаційного перегляду ухвал судів не змінився та складає 30 днів.

Зміни зазнали й ставки судового збору за подання касаційних скарг, який було підвищено. Зокрема, за подання касаційної скарги судовий збір підвищено зі 120 % до 200 % ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви в розмірі оспорюваної суми.

Також збільшено максимальний розмір судового збору, який може сплачуватись юридичною особою за подання позовної заяви майнового характеру. Тепер він не може бути більший ніж 350 розмірів прожиткового мінімуму, проте власне розмір судового збору, як і раніше, залишився на рівні 1,5 % ціни позову.

Водночас судовий збір тепер сплачуватиметься за подання заяви про видачу судового наказу в розмірі 0,1 прожиткового мінімуму та за подання заяви про скасування судового наказу – 0,05 розміру прожиткового мінімуму. При цьому за видачу дублікату судового наказу та виконавчого листа, за роздрукування технічного запису судового засідання судовий збір тепер не справлятиметься. Також у Законі «Про судовий збір» конкретизовано, кому та за яких умов суд має право відстрочити або розстрочити сплату судового збору.

Із впровадженням електронного суду подавати позови можна буде онлайн, як і сплачувати судовий збір. Передбачено, що в разі подання позовів за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка має запрацювати з 2019 року, застосовуватиметься коефіцієнт 0,8 для пониження відповідного розміру ставки судового збору.

Висновки. Підбиваючи певні підсумки, доцільно вказати, що загалом, якщо проаналізувати положення нового КАС України, який регулює перегляд Верховним Судом справ у касаційному порядку, не можна не відзначити позитивні зрушення. Так, закон не ідеальний, і в ньому є окремі питання, які не мають остаточної відповіді, утім, є впевненість у тому, що вони будуть усунені на етапі доопрацювання нового КАС України, і в майбутньому ми будемо мати закон, який буде оптимально працювати та забезпечувати розвиток адміністративного судочинства.