

Ткачук Н.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

НЕОБҐРУНТОВАНІСТЬ ВИМОГ КАСАЦІЙНОЇ СКАРГИ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ ЇЇ ДОПУСТИМОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Обов'язковим елементом касаційної скарги є визначення підстав для її оскарження, а саме зазначення того, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права. Відсутність указанного елемента в скарзі може мати наслідком як залишення касаційної скарги без руху, так і повернення скарги особі, що її подала.

Залишення касаційної скарги без руху можна визначити як засіб регламентації процесуальної поведінки скаржника, що забезпечує дотримання процесуальних прав усіх учасників справи, є виправданим і належним способом обмеження допустимості касаційної скарги в адміністративному судочинстві у випадках, передбачених законом.

Залишення касаційної скарги без руху є більш м'якою санкцією за порушення процесуальних норм щодо змісту скарги, ніж повернення скарги особі, що її подала. Так, під час залишення касаційної скарги без руху в особи-скаржника є можливість усунути недоліки, допущені під час її складення у визначений судом строк, після чого скарга буде розглянута суддею в порядку, визначеному процесуальним законом. Залишення касаційної скарги без руху лише призупиняє процес реалізації права на доступ особи до суду касаційної інстанції. Натомість повернення касаційної скарги є фактором, котрий унеможливує реалізацію особою її права на доступ до суду касаційної інстанції в межах розпочатого процесу та вимагає проходження процедури з початку. Найбільшою перешкодою для реалізації за таких умов права на доступ до суду касаційної інстанції є можливий пропуск строків на касаційне оскарження, відновлення яких потребує доведення перед судом поважності причин пропуску.

Ураховуючи специфіку такого порушення процесуальних норм, як незазначення того, у чому полягало неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права під час прийняття оскаржуваного рішення, а також зважаючи на можливість усунення вказаного порушення в певний строк, доцільним видається застосування залишення касаційної скарги без руху як найбільш спільномірної санкції за допущене порушення.

Ключові слова: касаційна скарга, залишення без руху, касаційна інстанція, процесуальні норми, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Обмеження доступу до суду касаційної інстанції є виправданим і законним методом урегулювання процедури звернення до суду, що полягає в установленні певних часових і процесуальних вимог і лімітів. Вимоги до оформлення касаційної скарги, визначені в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України, є гарантією того, що скарга буде містити всі необхідні для її розгляду відомості. Зі змісту норм статті 330 КАС України вбачається, що касаційна скарга повинна містити такі змістові елементи: найменування суду касаційної інстанції; відомості про особу-скаржника; інформацію про судові рішення, що оскаржуються; обґрунтування вимог особи, що подає касаційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм

процесуального права; вимоги особи, що подає касаційну скаргу; у разі необхідності клопотання особи, що подає касаційну скаргу; дату отримання копії судового рішення суду апеляційної інстанції; перелік матеріалів, що додаються. Отже, самої лише незгоди учасника справи з рішеннями судів попередніх інстанцій недостатньо для подання касаційної скарги, позиція скаржника повинна містити обґрунтування неправильності застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що мали місце під час прийняття оскаржуваних рішень.

За порушення зазначеної вимоги щодо форми касаційної скарги закон передбачає такі негативні для скаржника наслідки: залишення скарги без руху (на підставі невідповідності скарги встановленій формі) та повернення касаційної скарги

(на підставі відсутності в ній підстав для оскарження судового рішення в касаційному порядку). Однак за одне й те ж порушення до особи не можуть застосовуватися різні санкції, саме тому актуальним як з наукового погляду, так і з практичного є з'ясування суті описаного порушення процесуальних норм, здійснення оцінювання негативних наслідків його допущення та обґрунтування найбільш ефективного виду санкції за таке порушення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика ефективності й доступності процедури касаційного провадження в адміністративному судочинстві в науковій площині вирішувалася завдяки ґрунтовним дослідженням таких науковців, як В.Б. Авер'янов [1], В.М. Бевзенко [2], Р.О. Куйбіда [3], Р.С. Мельник [4], О.М. Пасенюк [5]. Однак розв'язанню питання про ефективність процесуального закону в разі необґрунтованості вимог касаційної скарги приділено недостатньо уваги, у зв'язку з чим виникають труднощі під час застосування відповідних процесуальних норм.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення найбільш ефективного способу обмеження допустимості касаційної скарги в адміністративному судочинстві у зв'язку з необґрунтованістю її вимог. Досягнення зазначеної мети є можливим за вирішення таких завдань: з'ясування суті необґрунтованості касаційної скарги як різновиду порушення процесуального закону, аналіз передбачених процесуальним законом наслідків порушення вимог щодо змісту касаційної скарги й обрання найбільш ефективного виду санкцій за допущення такого порушення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський суд з прав людини в рішенні від 28 березня 2006 року, прийнятому у справі «Мельник проти України», зазначив, що право на суд, одним із аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним; воно може бути обмеженим, особливо щодо умов прийнятності скарги. Тим не менше право доступу до суду не може бути обмежено таким чином або такою мірою, що буде порушена сама його сутність. Ці обмеження повинні мати законну мету й бути пропорційними між використаними засобами та досягнутими цілями [6].

Отже, обмеження щодо прийняття скарги можуть мати місце, якщо вони не порушують право особи на доступ до суду. Аналіз визначених КАС України критеріїв обмеження допустимості касаційної скарги дає змогу стверджувати, що в кінцевому підсумку вони сприяють забезпеченню доступу особи до суду, оскільки зберіга-

ють за особою можливість усунути допущені нею процесуальні порушення та взяти участь у розгляді справи.

Згідно з положеннями, які містяться в Рекомендаціях № R(95)5 Комітету Міністрів Ради Європи, державам-членам рекомендовано вживати заходи щодо визначення кола питань, які виключаються з права на апеляцію та касацію, щодо запобігання будь-яким зловживанням системою оскарження. Умови прийнятності касаційної скарги, відповідно до норм законодавства, можуть бути суворішими, ніж для звичайної заяви; зважаючи на особливий статус суду касаційної інстанції, процесуальні процедури в суді касаційної інстанції можуть бути більш формальними, особливо якщо провадження у справах здійснюється судом після їх розгляду судом першої інстанції, а потім судом апеляційної інстанції [7]. Щодо кола питань, які не можуть бути предметом розгляду в суді касаційної інстанції, то КАС України визначив їх шляхом закріплення тих питань, які може розглядати касаційний адміністративний суд, а саме: про неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права. За логікою, усі інші питання не належать до предмета розгляду судом касаційної інстанції.

Касаційна скарга з-поміж іншого повинна містити обґрунтування вимог особи, що її подає, із зазначенням того, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права відповідно до пункту 4 частини другої статті 330 КАС України. Відсутність у касаційній скарзі відповідних положень в силу дії статті 332 КАС України є однією з підстави залишення касаційної скарги без руху [8].

У науці термін «касаційне провадження» розглядається з різних точок зору, зокрема як порядок перегляду судових рішень, як форма оскарження судових рішень, як діяльність суду касаційної інстанції [9, с. 58]. Залишення касаційної скарги без руху має різне значення, залежно від того в якому контексті розглядається касаційне провадження. Якщо брати за основу позицію про порядок перегляду судових рішень, то залишення касаційної скарги без руху є процедурним рішенням, яке може мати два наслідки – повернення касаційної скарги й завершення процедури її розгляду або розгляд скарги по суті та прийняття рішення за результатами такого. У контексті розгляду касаційного провадження як форми оскарження судових рішень залишення касаційної скарги без руху є складовим елементом такої форми. Якщо розглядати касаційне провадження як діяльність суду

касаційної інстанції, то залишення касаційної скарги без руху є різновидом такого роду діяльності, що полягає в застосуванні до скажника передбачених законодавством наслідків порушення процесуальних норм.

Отже, залишення касаційної скарги без руху можемо визначити як засіб регламентації процесуальної поведінки скажника, що забезпечує дотримання процесуальних прав усіх учасників справи, є виправданим і належним способом обмеження допустимості касаційної скарги в адміністративному судочинстві у випадках, передбачених законом.

Залишення касаційної скарги без руху також є гарантією забезпечення права особи на доступ до суду касаційної інстанції, оскільки за наявності порушень вимог процесуального закону скажником суд усе ж зберігає за суб'єктом звернення можливість здійснення судового захисту порушеного права після усунення таких порушень. Однак процес забезпечення реалізації права особи на доступ до суду касаційної інстанції не може здійснюватися через порушення процесуальних прав інших учасників процесу, саме тому важливим є досягнення балансу та рівних можливостей для реалізації прав усіма учасниками процесу.

Касаційний адміністративний суд під час застосування процесуальних норм щодо залишення касаційної скарги без руху вказав на деталізовані вимоги до змісту касаційної скарги. Ухвалою від 30 травня 2019 року, прийнятою у справі № 420/96/19, визначено, що в тексті касаційної скарги повинні зазначитися підстави для касаційного оскарження з детальним обґрунтуванням неправильного застосування судом норм матеріального чи порушення процесуального права. Такі підстави викладаються в касаційній скарзі з указівкою на конкретні висновки суду, рішення якого оскаржується, з одночасним зазначенням положень (пункту, частини, статті) закону або іншого нормативно-правового акта, який застосований цим судом під час прийняття відповідного висновку. Це дає змогу суду касаційної інстанції перевірити правильність застосування норм матеріального і процесуального права в конкретній справі [10]. Обґрунтування вимог особи-скажника є основним змістовим елементом касаційної скарги, від повноти викладення якого залежить реалізація як права на доступ до суду касаційної інстанції, так й ефективність судового захисту порушеного права.

Дискусійним є питання, чи може суд касаційної інстанції вийти за межі визначених у касацій-

ній скарзі обґрунтувань і розглянути також інші факти неправильного застосування норм матеріального чи порушення норм процесуального права, які суд виявив самостійно? Законодавство не містить однозначної відповіді на поставлене питання. З одного боку, суд обмежений в силу дії частини 1 статті 341 КАС України доводами та вимогами, викладеними в касаційній скарзі. З іншого боку, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права, то, відповідно до приписів частини 3 вказаної статті, суд правомочний розглянути такі порушення та прийняти законне й обґрунтоване рішення [8].

У науці побутує думка, що з метою досягнення процесуальної економії та за умов унеможливлення потенціалу для зловживань адміністративний суд вправі вийти за межі перегляду з огляду на диспозитивний характер компетенції з перегляду судових рішень. При цьому здійснюється вдосконалення права суддями як останній крок застосування закону в частині відходу від простого правозастосування та наближення до правотворчості [11, с. 20–21]. Фактично зазначений науковий підхід розглядає рішення суду касаційної інстанції як таке, що має силу прецеденту в частині, що стосується наближення до правотворчості, а суд – як суб'єкт, що наділений правом розширеного тлумачення та застосування норми.

Відповідно до пункту 5 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 року № 7, вихід за межі заявлених вимог можливий з боку суду тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. При цьому варто враховувати, що в такому разі в мотивувальній частині рішення суд повинен навести відповідне обґрунтування [12]. Виходячи із системного тлумачення процесуальних норм, а також урахування зазначених наукові підходи, можемо дійти висновку, що суд касаційної інстанції може все ж вийти за межі доводів касаційної скарги з метою забезпечення належної реалізації права особи на судовий захист. При цьому відкритим є питання, чи може суд виходити за межі заявлених у скарзі вимог на етапі вирішення питання про допуск касаційної скарги до провадження.

Якщо, наприклад, скажник у поданій касаційній скарзі визначив не всі факти неправильного

застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що мали місце під час попереднього розгляду справи судами першої та апеляційної інстанції, а лише окремі з них і не найбільш суттєві, то чи може в такому випадку суд вийти за межі заявлених вимог і допустити касаційну скаргу до розгляду, урахувавши, що в наданий для доопрацювання скарги строк скаргником не було усунуто недоліки касаційної скарги? Якщо керуватися логікою, що суд з метою захисту порушеного права може вийти за межі заявлених суб'єктом звернення вимог під час розгляду скарги по суті, то видається обґрунтованою позиція про можливість прийняття судом до провадження скарги, яка є необґрунтованою, однак зі змісту судових рішень, що оскаржуються, убачається їх однозначна незаконність. Водночас варто враховувати, що суд повинен створити максимально рівні умови для всіх учасників процесу, а вирішення питання про допустимість необґрунтованої касаційної скарги на розсуд судді фактично поставить скаргника в більш вигідне процесуальне становище порівняно з іншими учасниками справи.

Судова практика з розгляду таких питань складається також не на користь суб'єкта оскарження, наприклад, ухвалою від 17 жовтня 2019 року, прийнятою у справі № 826/10491/18, Касаційний адміністративний суд залишив касаційну скаргу без руху й установив скаргнику строк на усунення недоліків на підставі того, що скаргник не зазначив, які, на його думку, норми матеріального права застосовано неправильно (неправильно розтлумачено закон або застосовано закон, який не підлягав застосуванню, або не застосовано закон, який підлягав застосуванню) чи норми процесуального права порушено судами попередніх інстанцій, що призвело до постановлення незаконних судових рішень [13].

Ухвалою 13 вересня 2019 року, прийнятою у справі № 320/6043/18, Касаційний адміністративний суд визначив скаргнику строк на усунення недоліків касаційної скарги, а саме: для зазначення обґрунтування вимог особи, що подає касаційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права і подання заяви про поновлення пропущеного строку із зазначенням інших (поважних) причин пропуску строку на касаційне оскарження. Скаргник надав суду лише клопотання про поновлення строку на оскарження, однак не виправив недолік щодо обґрунтувань вимог особи, що подає

касаційну скаргу, що мало наслідком прийняття судом 18 жовтня 2019 року рішення про повернення касаційної скарги [14].

Разом із тим існує судова практика щодо повернення касаційної скарги особі, яка її подала, одразу без надання строку на усунення недоліків, якщо скарга не містить посилянь на порушення норм матеріального чи процесуального права. Так, Ухвалою від 21 жовтня 2019 року у справі № 826/14904/16 Касаційний адміністративний суд повернув касаційну скаргу скаргнику, керуючись положеннями пункту 4 частини 5 статті 332 КАС України, згідно з якими касаційна скарга не приймається до розгляду й повертається суддею-доповідачем також, якщо в касаційній скарзі не викладені передбачені КАС України підстави для оскарження судового рішення в касаційному порядку [15].

Отже, як впливає аналіз указаних рішень, відсутність у касаційній скарзі обґрунтування вимог особи, що подає касаційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права судами попередніх інстанцій може мати наслідком залишення скарги без руху та надання особі строку на усунення недоліків (на підставі норм частини 2 статті 332 КАС України) або повернення касаційної скарги (на підставі норм пункту 4 частини 5 статті 332 КАС України). На нашу думку, питання наслідків допущення в касаційній скарзі такого недоліку, як незазначення, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права судами попередніх інстанцій, потребує вирішення шляхом унесення змін до КАС України. Оскільки залишення касаційної скарги без руху та повернення касаційної скарги є різними, по суті, процесуальними рішеннями, наслідки їх прийняття суттєво впливають на процес реалізації права особи на доступ до суду касаційної інстанції.

Залишення касаційної скарги без руху є більш м'якою санкцією за порушення процесуальних норм щодо змісту скарги, ніж повернення скарги особі, що її подала. Так, під час залишення касаційної скарги без руху в особи-скаржника є можливість усунути недоліки, допущені під час її складення у визначений судом строк, після чого скарга буде розглянута суддею в порядку, визначеному процесуальним законом. Отже, залишення касаційної скарги без руху фактично призупиняє процес реалізації права на доступ особи до суду касаційної інстанції. Натомість повернення

касаційної скарги є фактором, котрий унеможливує реалізацію особою її права на доступ до суду касаційної інстанції в межах розпочатого процесу та вимагає проходження процедури з початку. Найбільшою перешкодою для реалізації в такому випадку права на доступ до суду касаційної інстанції є можливий пропуск строків на касаційне оскарження, відновлення яких потребує доведення перед судом поважності причин такого пропуску.

Ураховуючи викладене, пропонуємо внести зміни до частини 5 статті 332 КАС України й виключити з неї пункт 4, який надає право суду повернути касаційну скаргу особі, яка її подала, якщо в скарзі не викладені передбачені КАС України підстави для оскарження судового рішення в касаційному порядку. Виключення цієї норми усуне можливість прийняття суддями різних рішень за результатами виявлення одного й того ж недоліку касаційної скарги. Окрім того, аналіз інших підстав для повернення касаційної скарги заявникові дає підстави для висновку, що їх об'єднує спільна ознака – незворотність негативних наслідків допущеного порушення, що загалом унеможливує подальший розгляд скарги. Натомість незазначення одного з обов'язкових реквізитів скарги, як й інших підстав для залишення скарги без руху (наприклад, несплата чи сплата не в повному обсязі судового збору), можуть бути

усунені шляхом доопрацювання скарги, після чого вона нічим не відрізнятиметься від оформленої та поданої належним чином.

За результатами дослідження наслідків допущення такого змістового недоліку касаційної скарги, як її необґрунтованість, можемо зробити такі **висновки**: 1) незазначення в касаційній скарзі, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права під час прийняття оскаржуваного рішення, є недоліком касаційної скарги, який впливає на її допустимість; 2) чинний процесуальний закон і практика його застосування свідчать про можливість прийняття різних процесуальних рішень на етапі вирішення питання про відкриття касаційного провадження за скаргою, у якій відсутнє посилання на неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права; 3) доцільно внести зміни до частини 5 статті 332 КАС України та виключити з неї пункт 4, який надає право суду повернути касаційну скаргу особі, яка її подала, якщо в скарзі не викладені передбачені КАС України підстави для оскарження судового рішення в касаційному порядку, в результаті чого процесуальний закон передбачатиме можливість застосування лише залишення касаційної скарги без руху як санкції за подання необґрунтованої касаційної скарги.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина / гол. ред. : В.Б. Авер'янов. 584 с.
2. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми. Київ : Прецедент, 2010. 475 с.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 535 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мельник проти України» (заява № 23436/03) від 28.03.2006. *Верховна Рада України: офіц. веб-портал*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_049.
7. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 31.08.2018 у справі № 813/179/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76221555>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Верховна Рада України: офіц. веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n12187>.
9. Помазанов А. Деякі аспекти сутності та змісту касаційного перегляду у цивільному процесі України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 58–62.
10. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 30.05.2019 у справі № 420/96/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82080203>.
11. Байер Д. Судья и закон: толкование закона, аналогия и совершенствование права судьями. *Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс*. Москва : Инфотропик Медиа, 2015. 464 с.

12. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7. *Верховна Рада України: офіц. веб-портал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

13. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 14.10.2019 у справі № 826/10491/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84989075>.

14. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 18.10.2019 у справі № 320/6043/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85033220>.

15. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 21.10.2019 у справі № 826/14904/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85087044>.

Tkachuk N.V. THE BASELESSNESS OF THE REQUIREMENTS OF THE CASSATION COMPLAINT AS A BASIS FOR LIMITING ITS ADMISSIBILITY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

An obligatory element of a cassation complaint is the determination of the grounds for its appeal, namely an indication of the misapplication of substantive law or a violation of procedural law. The absence of this element in the complaint may result leaving the cassation complaint without motion or the returning of the complaint to the complainant.

Leaving the cassation complaint without motion could be defined as a way of regulating of the procedural behavior of the complainant that ensure the procedural rights of all participants in the trial, is a justifiable and appropriate way of limiting the admissibility of a cassation appeal in administrative process in cases provided for by law.

Leaving a cassation complaint without a motion is softer penalty for violating the procedural norms, that regulate the content of the complaint, than returning the complaint to the complainant. Thus, while leaving of the cassation appeal without motion, the complainant has the opportunity to eliminate the mistakes, which were made during its preparation, after which the complaint will be considered by the judge in the order of the procedural law. Leaving of the cassation appeal without consideration only suspends the realization of the person's right to the access to a court of cassation. Instead, the return of a cassation complaint is a factor that makes it impossible for a complainant to realize his or her right to the access to a court of cassation within the initiated process and requires starting the procedure from the beginning. The greatest difficulty of realizing of the right to the access to a court of cassation under such conditions is the possible omissions of terms to cassation appeal renewal of which requires proof before court of the validity of the reasons for its omission.

Taking into account the specifics of such violation of procedural rules as not specifying what was the misapplication of substantive law or a violation of procedural law, when a complained decision was making, and also considering the possibility of remedying the said violation within a specified period, it seems appropriate to use the cassation complaint without motion as the most commensurate sanction for such violation.

Key words: *cassation complaint, leave without motion, cassation instance, procedural rules, administrative proceedings.*