

Розділ 5

ПРОВАДЖЕННЯ

В АДМІНІСТРАТИВНИХ

СПРАВАХ

Глава 1. Проведення в адміністративних справах в першій інстанції

Статтею 55 Конституції кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

З відповідним адміністративним позовом до суду може звернутися будь-яка особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Що стосується суб'єкта владних повноважень, то він може звернутися до суду з адміністративним позовом тільки у випадках, встановлених законом.

Адміністративний позов подається до суду особисто позивачем або його представником. При зверненні до суду позивачу необхідно враховувати вимоги статей 18, 19, 21 КАС щодо предметної та територіальної підсудності адміністративних справ.

Якщо позовну заяву подає представник, то одночасно з нею він повинен подати довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження його як представника.

Позовна заява повинна відповідати вимогам ст. 106 КАС. В ній повинні бути зазначені:

- найменування суду, до якого подається позовна заява;
- ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;

— зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги;

— у разі необхідності — клопотання про звільнення від сплати судового збору, про призначення судової експертизи, про витребування доказів, про виклик свідків тощо;

— перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

Одночасно позивач повинен надати суду відповідну кількість копій позовних заяв та копії всіх документів.

Адміністративний позов може містити вимоги:

— про скасування або визнання нечинним рішення відповідача — суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

— про зобов'язання відповідача — суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

— про зобов'язання відповідача — суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

— про стягнення з відповідача — суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

— про виконання зупиненої чи невчиненої дії;

— про встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Позовні вимоги можуть містити і інші вимоги на захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин.

За звернення до адміністративного суду позивач сплачує судовий збір. Згідно з перехідними положеннями КАС до набрання чинності законом, який регулює порядок сплати і розмір судового збору, поки що судовий збір сплачується у порядку, встановленому законодавством для сплати державного мита. За подання адміністративного позову фізичною чи юридичною особою, суб'єктом владних повноважень судовий збір складає 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (пп. «б» п. 1 ст. 3 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»). Якщо в адміністративному позові одночасно заявлені і майнові вимоги про стягнення грошових коштів, то сума судового збору збільшується на один відсоток від розміру таких вимог, але не більше ніж 1700 гривень (п. 3 розд. VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС).

Крім того, при сплаті судового збору застосовуються пільги, надані на підставі статей 4 та 5 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито». Вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, суд може звільнити позивача від сплати судового збору при зверненні до суду повністю або частково у випадках, передбачених ст. 88, ч. 9 ст. 172, ч. 3 ст. 173 КАС. Суд, враховуючи майновий стан сторони, може також зменшити розмір судового збору, відстрочити або розстрочити його сплату на визначений строк відповідно до ст. 88 КАС.

Не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до суду суддя вирішує питання про відкриття провадження в адміністративній справі.

Якщо позовну заяву подано без додержання встановлених вимог, які передбачені ст.106 КАС, суддя виносить ухвалу, якою залишає позовну заяву без руху та надає строк для усунення недоліків. В ухвалі суддя зазначає недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлює строк, який є достатнім для їх усунення.

Позовна заява може бути повернута позивачу у таких випадках:

- позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху;
- позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;
- позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної дієздатності;
- позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- справа не підсудна цьому адміністративному суду.

Ухвали суду про залишення позовної заяви без руху або повернення позовної заяви можуть бути оскаржені. Однак це не позбавляє права особу повторно звернутися до адміністративного суду в порядку, встановленому КАС.

Крім того, суддя може відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі з підстав, зазначених в ст.109 КАС:

- заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;
- у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду чи ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін;
- настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулись із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Ухвала про відмову у відкритті провадження може бути оскаржена до апеляційної інстанції. Повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким самим адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

Підготовче провадження

Після відкриття провадження в адміністративній справі суддя проводить підготовку справи до судового розгляду. Завдання цієї стадії процесу полягає в тому, що суддя може визначити спірні питання між сторонами та можливості їх примирення, а при відсутності такого бажання у сторін — зібрати необхідні докази з тим, щоб розглянути і вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

З цією метою суддя може:

- прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів, навести необхідні довідки, провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду, призначити експертизи, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача;

- прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи;

- викликати на судовий розгляд справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів;

- прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання;

- суддя також може розглянути обґрунтоване клопотання позивача щодо невідкладного розгляду і вирішення справи.

Попереднє судове засідання проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору між сторонами у справі до судового розгляду. На цій стадії суддя з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, чи не бажають сторони примиритися. Суддя також уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати, та вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

КАС не встановлює вимог до процедури проведення попереднього судового засідання. Однак, керуючись аналогією закону, при проведенні попереднього засідання можуть бути застосовані правила розгляду справи у судовому засіданні. Попереднє судове засідання може проводитися не у кожній справі, а лише у тих випадках, коли суддя вважає це доцільним.

Якщо на стадії попереднього судового розгляду позивач відмовляється від адміністративного позову повністю або частково, суд постановляє ухвалу про прийняття відмови від адміністративного позову та закриває провадження у справі (повністю або до частини позовних вимог).

У разі визнання відповідачем частини позовних вимог суд може прийняти постанову про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до ст.164 КАС. Якщо відповідач повністю визнає адміністративний позов, судом приймається постанова про задоволення позову. Прийняти таку постанову про задоволення позову за наслідками підготовчого провадження суд може одноособово або колегією у складі трьох суддів у випадках, визначених статтями 23, 24 КАС.

Судом на цій стадії не приймається відмова від адміністративного позову, визнання адміністративного позову, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси. В такому разі суд продовжує розгляд справи.

Сторони можуть примиритися або частково врегулювати спір. Таке примирення може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета позову. У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, в якій фіксуються умови примирення, які не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси.

У разі подальшого невиконання умов примирення однією із сторін суд за клопотанням іншої сторони поновлює провадження у справі.

Крім того, суд може запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини та надати додаткові докази у строк, встановлений судом.

За клопотанням позивача або з власної ініціативи суд може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову з підстав, передбачених ч. 1 ст. 117 КАС.

Не допускається забезпечення позову шляхом зупинення рішень Національного банку України щодо призначення та здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку.

Клопотання про забезпечення адміністративного позову розглядається не пізніше наступного дня після його одержання і у разі обґрунтованості та терміновості вирішується ухвалою негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі.

Відповідач або інша особа, яка бере участь у справі, у будь-який час має право заявити клопотання про заміну одного способу забезпечення позову іншим або скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена. Оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

За наслідками підготовчого провадження суд постановляє ухвалу про:

- залишення позовної заяви без руху;
- зупинення провадження у справі;
- закриття провадження у справі;
- закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, які беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той же день.

Після вчинення всіх дій, необхідних для підготовки справи до судового розгляду, суд призначає адміністративну справу до судового розгляду.

Судовий розгляд

Судовий розгляд справи здійснюється в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі.

Адміністративна справа повинна бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття про-

вадження у справі. Судовий розгляд справи має відбуватися у відкритому судовому засіданні. У виняткових випадках справу може бути розглянуто в закритому судовому засіданні — коли це необхідно для нерозголошення державної чи іншої таємниці, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи та в інших випадках, встановлених законом.

Крім того, особа, яка бере участь у справі, може звернутися до суду з клопотанням про розгляд справи у її відсутність. У разі звернення з таким клопотанням всіх осіб, які беруть участь у справі, судовий розгляд здійснюється в порядку письмового провадження.

В суді першої інстанції головує у справі в судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження.

У призначений для розгляду справи час головує відкриває судові засідання. Секретар судового засідання доповідає, хто з викликаних та повідомлених осіб з'явився у судове засідання, повідомляє, хто не прибув та з яких причин. Головуючий у судовому засіданні керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи.

Головуючий встановлює осіб, які прибули в судове засідання: за документами, що посвідчують особу, встановлює особи тих, хто прибув у судове засідання, а також перевіряє повноваження посадових і службових осіб, представників.

Якщо в розгляді справи бере участь перекладач, головує роз'яснює йому права та обов'язки, передбачені ст. 68 КАС, під розписку попереджає про кримінальну відповідальність та приводить перекладача до присяги, текст якої зазначено в ст. 125 КАС.

Секретар судового розгляду повідомляє про здійснення фіксування судового процесу технічними засобами. Прикінцевими та перехідними положеннями КАС передбачено, що до 1 січня 2008 р. повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу здійснюється судом тільки за вимогою особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду. В усіх інших випадках хід судового засідання фіксується у протоколі судового засідання.

Головуючий оголошує склад суду, а також імена експерта, перекладача, спеціаліста, секретаря судового засідання і роз'яснює право відводу за підставами, які передбачені статтями 27, 29, 30 КАС.

При заявленні відводу (самовідводу) суд повинен вислухати особу, якій заявлено відвід, якщо вона бажає дати пояснення, а також думку інших учасників судового розгляду і після цього, перебуваючи в нарадчій кімнаті, прийняти відповідну ухвалу.

Така ухвала суду окремо не оскаржується, але заперечення проти неї можуть бути включені до апеляційної чи касаційної скарги в подальшому при оскарженні прийнятого рішення суду.

За наслідками неприбуття в судове засідання особи, яка бере участь у справі, суд відкладає розгляд справи у таких випадках:

- якщо немає відомостей про вручення повістки (статті 35—40 КАС);

- неприбуття в судове засідання позивача, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

- неприбуття в судове засідання відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

- якщо суд визнав обов'язковою особисту участь особи, яка бере участь у справі, у судовому розгляді, а вона не прибула.

Разом з тим неприбуття в судове засідання без поважних причин представника сторони або третьої особи та неповідомлення про причини неприбуття не є перешкодою для розгляду справи. Проте за клопотанням сторони та з урахуванням обставин у справі суд може відкласти її розгляд.

Суд може залишити позовну заяву без розгляду у разі повторного неприбуття позивача без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності.

Суд не відкладає розгляд справи та розглядає її на підставі наявних доказів у разі неприбуття відповідача — суб'єкта владних повноважень, належним чином повідомленого про дату та час розгляду справи, та в тому випадку, якщо сторона без поважних причин залишить зал судового засідання.

За відсутності свідка, експерта, спеціаліста, які не прибули в судове засідання, суд, вислухавши думку учасників судового розгляду, може продовжити розгляд справи або оголосити перерву та вжити відповідних заходів про їх привід (ст. 272 КАС).

Головуючий у судовому засіданні роз'яснює учасникам судового розгляду їх права та обов'язки, передбачені КАС, а секретарем видається пам'ятка з текстом зазначених статей.

До початку розгляду справи по суті головує у осіб, які беруть участь у розгляді справи, чи є у них клопотання. За наявності клопотань вони обговорюються серед учасників судового засідання, після чого судом постановлюється ухвала. Відхилення клопотань не позбавляє осіб, які беруть участь у справі, права повторно їх заявити у ході судового розгляду.

Початок судового розгляду по суті справи починається з доповіді головуєчого чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження. Після цього головуєчий з'ясовує у позивача, чи підтримує він свої позовні вимоги, ставлення до них відповідача та чи не бажають сторони примиритися.

Протягом всього часу судового розгляду позивач може відмовитися від адміністративного позову чи змінити його, а відповідач — визнати цей позов, сторони можуть також за цей час примиритися.

В ході розгляду справи предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення. Для цього суд заслуховує у судовому засіданні пояснення осіб, які беруть участь у справі, показання свідків, досліджує письмові та речові докази, висновки експертів. Першим в судовому засіданні дає пояснення позивач, за ним відповідач. Якщо у справі є третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, вона дає пояснення після тієї сторони, на чиєму боці вона бере участь. У разі наявності третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, суд може надати їй слово як після пояснень позивача, так і після пояснень обох сторін. Після виступу такої третьої особи слово має бути надано для пояснень відповідачам за позовом третьої особи. Представник може давати суду пояснення після сторони чи третьої особи, яку він представляє, або замість неї. Особи, які беруть участь у справі, можуть задавати питання одна одній у порядку, встановленому головуючим.

Відповідно до ст. 71 КАС кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, зазначених в ст. 72 цього Кодексу. Крім того, суду при розгляді справи необхідно враховувати, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Судове засідання або його частина можуть бути оголошені закритими для дослідження змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції фізичних осіб, звуко- чи відеозаписів особистого характеру (статті 144, 146 КАС).

В ході розгляду справи суд може відкласти або оголосити перерву в судовому засіданні у випадках, встановлених КАС, одночасно встановлює дату і час нового судового засідання, про що повідомляє під розписку осіб, які беруть участь у справі. Подальший розгляд справи після відкладення на відміну від перерви починається з початку. Якщо сторони та їх представники не наполягають на повторенні раніше наданих пояснень, якщо склад суду не змінився і до участі в справі не було залучено третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, суд може продовжити розгляд справи зі стадії, на якій її було відкладено.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами учасники судового розгляду можуть дати додаткові пояснення чи докази. Далі суд переходить до судових дебатів, які складаються з промов осіб, які беруть участь у справі, у яких вони дають оцінку доказам та обставинам справи, які, на їхню думку, підтверджені доказами, а також можуть висловити своє бачення того, яке рішення повинен ухвалити суд. Тривалість дебатів не може обмежуватись певним часом, але голо-

вуючий може зупинити у виступі таку особу, якщо вона виходить за межі справи або посилається на докази, які не досліджувалися в судовому засіданні. Після закінчення дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Для ухвалення рішення у справі суд виходить до нарадчої кімнати та оголошує орієнтовний час його проголошення.

Якщо під час ухвалення рішення виникне потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідка чи через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду. Розгляд справи у цьому разі проводиться в межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки.

Під час розгляду справи у першій інстанції суд за наявності підстав може залишити позовну заяву без розгляду, якщо:

- позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

- позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

- у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

- позивач повторно не прибув у судові засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

- надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;

- особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява;

- провадження в адміністративній справі було відкрите за позовною заявою, яка не відповідає вимогам ст. 106 КАС і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;

- позивач до закінчення судового розгляду залишив судові засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності.

Ухвала суду про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена. Після усунення підстав, з яких заява була залишена без розгляду, вона знову може бути подана до адміністративного суду позивачем або його представником в загальному порядку.

Суд зобов'язаний зупинити провадження у справі в разі:

- смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також у разі ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, — до встановлення правонаступника;

- необхідності призначення або зміни законного представника чи третьої особи — до вступу у справу законного представника;

— неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, — до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі;

— звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення — до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні.

Крім того, суд має право зупинити провадження у справі в разі:

— захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, — до її одужання;

— перебування особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, — до повернення з відрядження;

— призначення судом експертизи — до одержання її результатів;

— наявності інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, — до терміну, встановленого судом.

Ухвала про зупинення провадження у справі може бути оскаржена. Провадження у справі поновлюється за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за ініціативою суду, якщо відпадуть обставини, які були підставою для зупинення провадження. Провадження у справі продовжується зі стадії, на якій воно було зупинено.

Суд закриває провадження у справі:

— якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства (одночасно суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд таких справ);

— якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмова прийнята судом;

— якщо сторони досягли примирення;

— якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;

— у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Ухвала суду про закриття провадження у справі може бути оскаржена. Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

Судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови.

Судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали.

Постанова приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглядав справу.

У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більше ніж п'ять днів з дня закінчення розгляду справи. При цьому вступна та резолютивна частини постанови підписуються всім складом суду, проголошуються в тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи.

Ухвали, які викладаються окремим документом, постановляються в нарадчій кімнаті. Ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, заносяться секретарем судового засідання до журналу судового засідання.

Глава 2. Провадження в адміністративних справах в апеляційній інстанції

Відповідно до зазначених принципів КАС особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду у випадках та порядку, встановлених цим Кодексом.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд, що ухвалив рішення.

Разом з тим судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до ч.3 ст.172 КАС окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, є Вищий адміністративний суд України.

Право на апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції мають право сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Правом на апеляційне оскарження наділені представники цих осіб і не обов'язково, щоб представник брав участь у справі під час її розгляду судом першої інстанції. Представник, який бере участь в адміністративній справі на основі договору, може оскаржувати судові рішення, якщо таке право обумовлене у виданій йому довіреності.

В апеляційному порядку може бути оскаржено будь-яку постанову суду, яка не набрала законної сили. Виняток встановлено лише для деяких постанов адміністративного суду у виборчих спорах та спорах, пов'язаних з процесом референдуму (частини 3 і 4 ст. 177 КАС).

В адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів запроваджене обов'язкове повідомлення в офіційному виданні про відкриття провадження. Це потрібно для того, щоб кожна заінтересована особа могла взяти участь у розгляді справи судом першої інстанції. Однак якщо така особа не виявила бажання взяти участь у справі, вона втрачає право на апеляційне оскарження, незалежно від того, зачіпає чи

ні судові рішення її інтересів. Апеляційна скарга такої особи залишається без розгляду (ч. 6 ст. 171 КАС).

Окремо від постанови суду першої інстанції у випадках, передбачених КАС, можуть бути оскаржені ухвали:

- про передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого;

- про залишення позовної заяви без розгляду;

- про закриття провадження у справі;

- про зупинення провадження у справі;

- про забезпечення адміністративного позову;

- про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі;

- про повернення позовної заяви;

- про залишення позовної заяви без руху;

- про відмову в поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку;

- про забезпечення доказів;

- про відмову в ухваленні додаткового судового рішення;

- про внесення виправлень у судові рішення та інші ухвали.

Спочатку подається заява про апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції протягом десяти днів з дня її проголошення. Якщо в судовому засіданні проголошувалася вступна та резолютивна частини постанови, такий строк обчислюється з дня складання в повному обсязі відповідного рішення суду.

Обґрунтування мотивів оскарження і вимоги до суду апеляційної інстанції викладаються в апеляційній скарзі, яка подається протягом двадцяти днів після подання заяви.

Що стосується оскарження ухвал суду першої інстанції, то такі строки є більш скороченими. Так, заява подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Якщо ухвалу було постановлено без виклику особи, яка її оскаржує, то строк подання заяви про апеляційне оскарження обчислюється з дня отримання нею копії ухвали. Відповідно апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом десяти днів після подання заяви.

КАС передбачено, що апеляційна скарга може бути подана без подання заяви про апеляційне оскарження, якщо скарга подається у строк, встановлений для подання заяви про апеляційне оскарження.

Через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване рішення, подається заява про апеляційне оскарження та апеляційна скарга. Копія апеляційної скарги надсилається особою, яка її подала, до суду апеляційної інстанції.

В разі неподання жодної заяви про апеляційне оскарження у строки, визначені КАС, судові рішення набирає законної сили і надає можливості сторонам прискорити виконання судового рішення.

Якщо заява про апеляційне оскарження чи апеляційна скарга подані після закінчення встановлених ст. 186 КАС строків, суд апеляційної інстанції залишає їх без розгляду. За заявою особи, яка їх подала, суд

апеляційної інстанції може поновити пропущений строк, про що постановляється ухвала.

Заява про апеляційне оскарження постанови чи ухвали суду першої інстанції повинна відповідати вимогам ст. 187 КАС. В ній зазначаються:

- найменування адміністративного суду апеляційної інстанції, до якого подається заява;

- ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає заяву, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

- постанова або ухвала, що оскаржується.

В апеляційній скарзі зазначаються ті ж вимоги, що і до заяви. Крім того:

- дата подання заяви про апеляційне оскарження;

- вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, до суду апеляційної інстанції;

- обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права;

- у разі необхідності — клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо;

- перелік матеріалів, які додаються.

Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то у ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані.

До апеляційної скарги додаються: документ про сплату судового збору, копії скарги та доданих до неї письмових матеріалів відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі.

В скарзі також зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції, чи вона просить суд розглядати справу за її відсутності.

Після одержання всіх апеляційних скарг у справі від осіб, які подали заяви про апеляційне оскарження, або через три дні після закінчення строку на подання апеляційної скарги суд першої інстанції надсилає їх разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції.

Отримавши апеляційну скаргу, суддя-доповідач перевіряє її відповідність вимогам ст. 187 КАС і за відсутності перешкод ухвалою відкриває апеляційне провадження. Такі процесуальні дії суддею проводяться протягом трьох днів з моменту отримання скарги.

Якщо апеляційна скарга не відповідає вимогам ст. 187 КАС, то, як і в суді першої інстанції, застосовуються правила ст. 108 КАС. Суддя-доповідач постановляє ухвалу про залишення скарги без руху. В ухвалі вказується на недоліки апеляційної скарги, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків.

Крім того, суддя-доповідач своєю ухвалою може повернути апеляційну скаргу, якщо:

- особа, що її подала, до відкриття апеляційного провадження подала заяву про відкликання апеляційної скарги;

— апеляційну скаргу подано особою, яка не має адміністративної дієздатності;

— апеляційну скаргу від імені особи, яка бере участь у справі, подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

— справа не підсудна цьому адміністративному суду апеляційної інстанції.

Так само за аналогією із процесом у суді першої інстанції суддя-доповідач постановляє ухвалу про відмову у відкритті апеляційного провадження, якщо настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулись із апеляційною скаргою, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Після відкриття апеляційного провадження суддя-доповідач протягом десяти днів повинен провести підготовчі дії, а саме:

— з'ясувати склад учасників адміністративного процесу;

— надіслати копії ухвали про відкриття апеляційного провадження особам, які беруть участь у справі, разом з копіями заяви про апеляційне оскарження та апеляційні скарги, інформацію про їхні права та обов'язки і встановити строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на скаргу (ст. 191 КАС);

— з'ясувати обставини, на які посилаються особи, що беруть участь у справі, як на підставу своїх вимог і заперечень;

— запропонувати особам, що беруть участь у справі, надати нові докази, на які вони посилаються, або витребувати їх за клопотаннями особи, що подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи;

— вирішити інші письмово заявлені клопотання, а також інші питання, необхідні для апеляційного розгляду.

При підготовці справи до апеляційного розгляду суддя-доповідач може вирішити питання про можливість письмового провадження у суді апеляційної інстанції, якщо всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про вирішення справи за їхньої відсутності (ст. 197 КАС). Таке провадження передбачає вивчення колегією суддів апеляційної скарги, заперечень на неї, інших матеріалів адміністративної справи й ухвалення ними судового рішення без проведення судового засідання.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до апеляційного розгляду.

Особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення апеляційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги.

Особа, що подала апеляційну скаргу, може відмовитися від апеляційної скарги або змінити її до закінчення апеляційного розгляду.

Якщо постанова або ухвала суду першої інстанції не були оскаржені іншими особами або в разі відсутності заперечень інших осіб, які подали апеляційну скаргу чи приєдналися до неї, проти закриття провад-

ження у зв'язку з відмовою від апеляційної скарги, суд апеляційної інстанції своєю ухвалою закриває апеляційне провадження.

Позивач може відмовитися від адміністративного позову, а сторони можуть примиритися у будь-який час до закінчення апеляційного розгляду. Суд апеляційної інстанції, розглянувши таку заяву, постановляє ухвалу відповідно до вимог статей 112, 113 КАС.

Перегляд судового рішення суду першої інстанції відбувається в межах апеляційної скарги. Разом з тим суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи. Для цього суд апеляційної інстанції може дослідити нові докази, які не досліджувались судом першої інстанції, або досліджувались з порушенням вимог КАС. Дослідження таких доказів відбувається з ініціативи суду або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі.

В суді апеляційної інстанції не можуть розглядатися позовні вимоги, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Апеляційний розгляд справи відбувається у судовому засіданні колегією суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених ст. 196 КАС.

Головуючий в судовому засіданні відкриває його, секретар судового засідання повідомляє, хто з учасників судового розгляду з'явився та повідомляє про причини неявки, якщо такі відомі.

Неприсуття у судовому засіданні сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи.

Суд апеляційної інстанції може відкласти розгляд справи, якщо в судовому засіданні не з'явилися особи, участь яких визнана судом обов'язковою.

Після вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечення до неї.

Першій надається слово для пояснень особі, яка подала апеляційну скаргу. Якщо апеляційну скаргу подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім інші особи, які беруть участь у справі. В такому ж порядку ці особи і виступають в дебатах.

Після закінчення апеляційного розгляду справи колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Якщо апеляційний розгляд справи відбувався в порядку письмового провадження, то копія рішення суду апеляційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання судового рішення.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову або ухвалу суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову чи ухвалу — без змін;
- змінити постанову або ухвалу суду;

— скасувати постанову та прийняти нову або скасувати ухвалу суду і постановити нову з направленням справи до суду першої інстанції для продовження розгляду справи;

— скасувати постанову чи ухвалу і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;

— визнати постанову чи ухвалу суду нечинною і закрити провадження у справі;

— скасувати постанову або ухвалу і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Якщо при розгляді справи суд апеляційної інстанції визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права, в такому випадку апеляційна скарга залишається без задоволення, а постанова чи ухвала суду першої інстанції — без змін.

Підставами для зміни постанови або ухвали суду першої інстанції є:

— правильне по суті вирішення справи чи питання, але із помилковим застосуванням норм матеріального чи процесуального права;

— вирішення не всіх позовних вимог або питань.

Підставами для скасування судового рішення суду першої інстанції з ухваленням нового є:

— неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

— недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими;

— невідповідність висновків суду обставинам справи;

— порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання.

Якщо судом першої інстанції ухвалено законне та обґрунтоване рішення, а обставини, які стали підставою для закриття провадження у справі, виникли після його ухвалення, суд апеляційної інстанції визнає таке рішення нечинним і закриває провадження у справі.

Рішення суду першої інстанції може бути скасоване апеляційною інстанцією із закриттям провадження у справі або залишенням позовної заяви без розгляду з підстав, зазначених у статтях 155, 157 КАС.

Повноваження суду апеляційної інстанції щодо дослідження й оцінки доказів практично ті самі, що і в суді першої інстанції. У зв'язку з цим обсяг повноважень апеляційної інстанції є достатнім, щоб вирішити адміністративну справу по суті вимог адміністративного позову, не повертаючи її на новий розгляд.

КАС передбачено лише три підстави, за якими суд апеляційної інстанції може скасувати рішення суду першої інстанції і направити справу на новий розгляд, а саме:

— якщо справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду;

— в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою;

— судові рішення ухвалено чи підписано не тим суддею, який розглянув справу.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції постановляє своє рішення у формі постанови або ухвали.

Ухвалою в разі:

— залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення — без змін;

— зміни ухвали суду першої інстанції;

— скасування судового рішення і постановлення нової ухвали;

— скасування судового рішення і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі;

— визнання судового рішення нечинним і закриття провадження у справі;

— скасування ухвали суду і направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції.

Крім того, з усіх процесуальних питань суд апеляційної інстанції постановляє ухвали.

Своєю постановою суд апеляційної інстанції може змінити постанову суду першої інстанції або прийняти нову про задоволення або незадоволення позовних вимог та відповідно до вимог ст. 94 КАС визначитися з розподілом судових витрат.

Зміст ухвали та постанови суду апеляційної інстанції повинен відповідати вимогам статей 206, 207 КАС.

Рішення суду апеляційної інстанції ухвалюються, проголошуються, видаються та надсилаються особам, які беруть участь у справі, в порядку, встановленому статтями 160, 167 КАС.

У випадках, встановлених ст. 166 КАС, суд апеляційної інстанції може постановити окрему ухвалу.

Після закінчення апеляційного провадження справа направляється не пізніше як у семиденний строк до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

Глава 3. Провадження в адміністративних справах у касаційній інстанції

Касаційне провадження в адміністративному судочинстві — це перегляд судових рішень судів першої і 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.

В ст. 129 Конституції до основних засад судочинства віднесено апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, яке не має тотального

характеру, оскільки воно застережене винятками «крім випадків, встановлених законом». Відповідно до цієї засади в загальних положеннях (ст. 13 розд. I), а також в главах 1 і 2 розд. IV КАС передбачено можливість відповідно апеляційного та касаційного оскарження судових рішень в адміністративному процесі. З урахуванням назви цього розділу у ньому в подальшому буде йтися лише про касаційне оскарження.

Касаційне оскарження є конституційною засадою судочинства, оскільки його встановлено у Конституції. Тому для його змісту визначальними є ті приписи Конституції, які у першу чергу стосуються судової влади взагалі і в яких йдеться про основні засади судочинства, тобто здійснення судової влади, зокрема.

Щодо оскарження судових рішень звертає на себе увагу окрема думка судді Конституційного Суду України М. Савенка щодо Висновку Конституційного Суду України у справі про Дисциплінарний статут прокуратури від 22 червня 2004 р., де суддя зазначив, що Основний Закон допускає обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду. До сказаного слід додати, що в тексті Конституції касаційне оскарження рішень суду не назване правом, а здійснено це у відповідних процесуальних кодексах. Хоча в ч. 1 ст. 22 Конституції й передбачена невичерпність прав і свобод людини, ст. 129 Основного Закону не вказує на те, що касаційне оскарження є конституційним правом, хай навіть правом, що поширюється лише на провадження в суді.

Таким чином, оскарження рішень у касаційному провадженні не є конституційним правом, а відтак не може саме по собі бути об'єктом конституційного захисту. Відповідно й перевірка законів на конституційність має здійснюватись виходячи з того, що йдеться не про права, а про певні процесуальні механізми, які покликані забезпечити належну якість судових рішень. Цей висновок підкріплюється також винятком, який встановлено у тій самій ч. 3 ст. 129 Конституції, що встановлює можливість апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, але не завжди, а за винятком «крім випадків, встановлених законом». Тобто передбачено, що законом можна усувати саму можливість касаційного провадження. Крім того, судовий процес, в якій би стадії він не знаходився, означає відсутність судового рішення. А в ситуації очевидності того, яким має бути висновок суду, таке чекання не додає нічого до правової якості рішення, натомість воно забирає час і створює ситуацію непевності у сторін спору.

Такий висновок непрямо підтверджується й рішенням Конституційного Суду України у справі про Касаційний суд України від 11 грудня 2003 р., де зазначається, що «побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (зокрема, в апеляційній і касаційній інстанціях)». Звідси випливає, що касаційне оскарження саме по собі є стадією судочинства. Тому конкретизація змісту касаційної стадії процесу і наділення сторін правами на цій стадії в КАС (статті 13, 211) мають розглядатись як такі, що носять процесуальний характер і самі по собі (без матері-

ального змісту) не можуть бути предметом окремого провадження, тобто вони не мають характеру матеріальних чи, більше того, конституційних прав. Цей висновок також впливає з принципів скінченності процесу і правової певності.

Оскільки серед визначальних для загального змісту Конституції положень ст. 8 передбачена лише гарантія на судовий розгляд, а ч. 2 ст. 55 Конституції конкретизує це право щодо стосунків з органами влади, не передбачаючи право на кілька стадій судового розгляду, то касаційне оскарження слід вважати лише процесуальними правами, а не гарантіями захисту прав.

У вищезазначеному йдеться не про обмеження особи на касаційне оскарження судових рішень, з якими вона не погоджується. Оскарження судових рішень є засобом перевірки рішення, ухваленого на попередніх стадіях процесу. КАС передбачає ряд критеріїв, які стосуються змісту рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Отже, оскарження дає змогу здійснити як перевірку додержання цих критеріїв, так і правильність цієї перевірки (повторну перевірку).

Обмеження касації здатні сприяти підвищенню функціональної спроможності та ефективності діяльності касаційного суду, а відтак і підвищенню якості правосуддя в цілому та захисту прав, свобод та інтересів особи зокрема.

Звідси впливає, що закон може усувати зі стадії провадження касаційну стадію з огляду на те, що за відповідних обставин розв'язання спору саме у такому обмеженому процесі буде найбільш ефективним та своєчасним.

Принцип скінченності оскарження означає, що разом з остаточним рішенням по суті справи припиняються всі процесуальні дії, що означає відмову від «вічного перегляду».

Повертаючись до необхідності введення процесуальних фільтрів допуску до касації, слід зауважити, що законодавцем вже зроблені перші кроки в цьому напрямку.

16 березня 2006 р. прийнято Закон № 3550-IV «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України». У статті 6 названого Кодексу стару редакцію ч. 3 «Ніхто не може бути позбавлений на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції» замінено новою редакцією «Кожен має право на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції в порядку, передбаченому цим Кодексом». В розвиток цього вказаний процесуальний закон доповнений інститутом попереднього розгляду, про особливості якого йтиметься нижче.

Слід зазначити, що чинна редакція ст. 211 КАС, яка визначає право на касаційне оскарження судових рішень суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судових рішень суду апеляційної інстанції, не передбачає обмежень для сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, а також для осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, що-

до оскарження цих рішень в касаційному порядку.

Незважаючи на те, що Вищим адміністративним судом України вживаються заходи для якнайшвидшого розгляду переданої йому для розгляду великої кількості адміністративних справ, стверджувати про досягнення позитивних результатів у зменшенні кількості нерозглянутих справ не можна.

Практика Верховного Суду України з перегляду в касаційному порядку судових рішень в цивільних справах та практика Вищого адміністративного суду України з перегляду в касаційному порядку судових рішень в адміністративних справах показує, що інститут попереднього касаційного розгляду справ не вирішує названої проблеми в цілому. З метою покращення оперативності кінцевого вирішення справ та покращення якості судочинства інститут допуску справ до касації має бути запроваджений.

Порядок та строки касаційного оскарження судових рішень в адміністративних справах, а також порядок розгляду таких справ передбачений у гл. 2 розд. IV КАС, яка має назву «Касаційне провадження».

Завданням касаційного провадження є перегляд за касаційною скаргою судових рішень суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судових рішень суду апеляційної інстанції на предмет правильності застосування норм матеріального і процесуального права, а також правової оцінки обставин у справі.

Зазначене свідчить про те, що суд касаційної інстанції перевіряє судові рішення в адміністративній справі щодо правильності застосування судами норм матеріального і процесуального права, а також щодо їх обґрунтованості.

На відміну від суду апеляційної інстанції, суд касаційної інстанції не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. Із практики Вищого адміністративного суду України видно, що мало місце скасування судових рішень і направлення справи на новий розгляд, оскільки суди у рішеннях не зазначили встановлених судом обставин із посиланням на докази, а також мотивів неврахування окремих доказів.

У ст. 210 Кодексу визначено, що судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України.

Законом України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій в Україні» закріплене положення про те, що для забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розгляду справ, законності судових рішень в Україні діють суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій. Касаційна інстанція є третьою судовою інстанцією з розгляду адміністративних справ.

Переглядаючи постанови та ухвали адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій у касаційному порядку, вищестоящий суд, який перевіряє законність і обґрунтованість вказаних судових рішень, у визначених законом межах та спосіб виправляє допущені помилки та формує судову практику.

Чинна система касації визначається рядом особливостей: суд касаційної інстанції перевіряє адміністративну справу в юридичному та фактичному аспектах, тобто перевіряє законність і обґрунтованість рішень, а не знову розглядає справу; він обмежений межами касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилання в касаційній скаргі; провадження у справі здійснюється в особливій процесуальній формі.

Адміністративний процес у суді касаційної інстанції можна умовно поділити на стадії: касаційне оскарження; прийняття касаційної скарги; підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду; касаційний розгляд справи; ухвалення судового рішення.

Касаційне оскарження. Право на подання скарги до касаційного суду мають сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки. Вказані особи мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково.

Предметом касаційного оскарження можуть бути постанови та ухвали судів першої та (або) апеляційної інстанції. Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права.

Порушення або неправильне застосування норм матеріального права полягає в тому, що при прийнятті постанови суд не застосував закон, який потрібно було застосувати, а застосував помилково інший, або ж скасований, або той, який не набрав чинності; суд неправильно витлумачив матеріальну норму права, тобто вибрав саме ту норму, що регулює дані правовідносини, однак неправильно з'ясував її суть.

Порушення або неправильне застосування норм процесуального права полягає у тому, що суд першої чи (та) апеляційної інстанції допустив (ли) порушення порядку ведення судового процесу, передбаченого КАС.

Ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції може бути оскаржено в касаційному порядку самостійно за умови, що вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Це ухвали: про залишення позовної заяви (апеляційної скарги) без руху; про повернення позовної заяви (апеляційної скарги); про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (апеляційного провадження); про залишення позовної заяви (заяви про апеляційне оскарження апеляційної скарги) без розгляду; про зупинення провадження у справі; про закриття провадження у справі.

КАС передбачає ряд обмежень щодо касаційного оскарження судових рішень в адміністративних справах:

— ч. 9 ст. 177 КАС визначає, що рішення суду апеляційної інстанції у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референду-

му, є остаточними. Вони не можуть бути оскарженими у касаційному порядку. Такий порядок пов'язаний із швидкоплинністю виборчого процесу та процесу референдуму;

— ухвалені Вищим адміністративним судом України по першій інстанції рішення стосовно рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 172 КАС) є остаточними і оскарженню не підлягають.

Касаційна скарга подається безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції. На відміну від деяких інших процесуальних кодексів України (наприклад ГПК, де касаційні скарги подаються до суду касаційної інстанції через місцевий господарський суд) у КАС передбачена імперативна норма, відповідно до якої касаційна скарга направляється до суду тієї інстанції, яка буде безпосередньо вирішувати питання щодо прийняття, розгляду та постановлення рішення у справі.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом одного місяця після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції.

КАС передбачає, що залежно від складності справи складання судового рішення в повному обсязі може бути відкладено на строк не більше ніж п'ять днів з дня закінчення справи. Якщо суд апеляційної інстанції оголосив у судовому засіданні лише вступну і резолютивну частини ухвали чи постанови, перебіг терміну на подачу касаційної скарги на судові рішення починається з дня складання вказаного судового рішення в повному обсязі.

Касаційна скарга на судові рішення, що подана після закінчення встановленого законом строку, залишається без розгляду.

Підставою для вирішення судом касаційної інстанції питання про поновлення строку на касаційне оскарження судових рішень в адміністративній справі може бути відповідна заява. Якщо особою, яка подала касаційну скаргу, буде подано заяву про поновлення пропущеного строку на касаційне оскарження з викладенням обставин пропуску цього строку, суд касаційної інстанції може прийняти касаційну скаргу до розгляду. Проте прийняття судом касаційної інстанції касаційної скарги після спливу строку на касаційне оскарження є правом, а не обов'язком Вищого адміністративного суду України. Лише за наявності підстав для поновлення пропущеного строку суд касаційної інстанції може прийняти касаційну скаргу до свого провадження з наступним вирішенням справи. Однак навіть за наявності об'єктивних причин пропуску строку на касаційне оскарження в КАС не передбачена можливість суду касаційної інстанції за своєю ініціативою поновити строк на касаційне оскарження.

Заява про поновлення строку на касаційне оскарження судових рішень може бути розглянута, якщо вона надійшла до винесення ухвали про повернення касаційної скарги. Відповідно до ст. 100 КАС поновлення пропущеного процесуального строку здійснюється судом касаційної інстанції за наявності поважної причини цього пропуску. Зазна-

чена заява розглядається колегією суддів в порядку, передбаченому ст. 102 КАС.

Пропущений з поважних причин процесуальний строк, встановлений законом, може бути поновлений, а процесуальний строк, встановлений судом, — продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі. Питання про поновлення чи продовження пропущеного строку суд вирішує з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду клопотання. За результатами розгляду заяви про відновлення пропущеного строку виноситься ухвала.

Право на звернення до Вищого адміністративного суду України реалізується шляхом подачі касаційної скарги, яка подається у письмовій формі.

Законом регламентовано вимоги до форми і змісту касаційної скарги, недодержання яких повністю або частково є підставами для повернення касаційної скарги.

У касаційній скарзі має бути зазначено: найменування адміністративного суду касаційної інстанції; ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає касаційну скаргу, та осіб, які беруть участь у справі, а також їх номери засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; судові рішення, що оскаржуються; обґрунтування вимог особи, що подає касаційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає порушення норм матеріального чи процесуального права; вимоги особи, що подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції; у разі необхідності — клопотання особи, що подає касаційну скаргу; перелік матеріалів, які додаються.

Касаційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції і вказана обставина дає суду касаційної інстанції розглядати справу в порядку письмового провадження.

Касаційна скарга підписується особою, яка її подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження.

До касаційної скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі, та копії оскаржуваних рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

Відповідно до пп. 2 п. 3 розд. VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС до набрання чинності законом, який регулює порядок сплати і розміри судового збору, судовий збір при зверненні до адміністративного суду сплачується у порядку, встановленому законодавством для державного мита. Розмір судового збору щодо позовних вимог при оскарженні рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень відповідно до пп. «б» п. 1 ст. 3 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» становить 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів грома-

дян. Розмір судового збору щодо майнових вимог про стягнення грошових коштів становить один відсоток від розміру таких вимог, але не більше 1700 гривень. При подачі касаційної скарги розмір судового збору становить 50 відсотків ставки, що підлягає сплаті у разі подання позовної заяви для розгляду спору в першій інстанції, а із спорів майнового характеру — 50 відсотків ставки, обчисленої виходячи із оспорюваної суми (пп. 3 п. 1 ст. 3 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»).

Прийняття касаційної скарги. Касаційна скарга має реєструватися у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передаватися в порядку черговості судді-доповідачу. Суддя-доповідач у п'ятиденний строк повинен вирішити питання про відкриття касаційного провадження, про що має постановити відповідну ухвалу та витребувати справу.

Якщо касаційну скаргу та додатки до неї подано без додержання встановлених законом вимог щодо її форми та змісту або не сплачено судовий збір, суддя-доповідач постановляє ухвалу про залишення скарги без руху. В ухвалі мають бути зазначені недоліки касаційної скарги, спосіб їх усунення і встановлено строк, достатній для усунення недоліків. Якщо недоліки не будуть усунуті у встановлений строк, суддя-доповідач постановляє ухвалу про повернення касаційної скарги.

Подану після закінчення строку касаційного оскарження касаційну скаргу суддя-доповідач повертає особі, яка її подала, якщо вона не порушує питання про поновлення цього строку.

Суддя-доповідач наділений повноваженнями відмовити у відкритті касаційного провадження у справі, якщо: справа не підлягає касаційному розгляду у порядку адміністративного судочинства; справа не переглядалася в апеляційному порядку; є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою цієї особи від касаційної скарги на це саме судове рішення; є ухвала про відхилення касаційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою на це саме судове рішення; наступила смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із касаційною скаргою, а спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

За аналогією із процесом у суді першої інстанції суддя-доповідач своєю ухвалою може повернути касаційну скаргу, якщо: особа, що її подала, до відкриття касаційного провадження подала заяву про відкликання касаційної скарги; касаційну скаргу подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності; касаційну скаргу від імені особи, яка бере участь у справі, подано особою, яка не має повноважень на ведення справи.

Копія ухвали про повернення касаційної скарги або про відмову у відкритті касаційного провадження разом з доданими до скарги матеріалами надсилаються особі, яка подавала касаційну скаргу, а касаційна скарга залишається у суді касаційної інстанції.

За відсутності зазначених вище перешкод суддя-доповідач постанов-

ляє ухвалу про відкриття касаційного провадження і одночасно витребує адміністративну справу із адміністративного суду, в якому вона знаходиться.

Підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду. Підготовку справи до касаційного розгляду проводить суддя-доповідач. Він протягом десяти днів після відкриття касаційного провадження: з'ясовує склад осіб, які беруть участь у справі; надсилає копії ухвали про відкриття касаційного провадження особам, які беруть участь у справі, разом з копіями касаційної скарги, інформацією про їхні права та обов'язки і встановлює строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на касаційну скаргу; вирішує письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі; вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження у суді касаційної інстанції; вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи.

Відкриття касаційного провадження оформляється відповідною ухвалою про прийняття касаційної скарги до провадження, яка виносить-ся на підставі розгляду скарги, доданих до неї документів та матеріалів справи.

Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали. Зазначена стаття містить загальне правило про те, що копії ухвал надсилаються особам, які беруть участь у справі.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до касаційного розгляду, в якій повідомляє про час і місце розгляду скарги.

В КАС відсутня імперативна норма щодо обов'язковості надсилання ухвали Вищого адміністративного суду України про закінчення підготовки та призначення справи до касаційного розгляду особам, які беруть участь у справі. У разі призначення справи до розгляду у судовому засіданні вказані особи письмово повідомляються про час та місце судового засідання.

Крім порядку та строків подачі касаційної скарги, КАС передбачає також і порядок заперечення на касаційну скаргу, приєднання до касаційної скарги, відмову від касаційної скарги та її зміну під час касаційного провадження, а також відмову позивача від адміністративного позову та примирення сторін під час касаційного провадження.

Сторона у справі, рішення в якій оскаржується в касаційній інстанції іншою стороною, вправі надіслати до останньої заперечення на касаційну скаргу. Разом з тим надання цієї стороною до Вищого адміністративного суду України заперечення на касаційну скаргу є її правом, а не обов'язком. Відсутність заперечення на касаційну скаргу не є перешкодою для розгляду справи. Заперечення на касаційну скаргу надаються в письмовій формі до суду касаційної інстанції протягом встановле-

ного касаційним судом строку для їх надання, про що була винесена відповідна ухвала. В КАС не передбачено порядку прийняття заперечень на касаційну скаргу або відмови у їх прийнятті.

До оформлення заперечення на касаційну скаргу встановлені певні вимоги, яких повинна дотримуватися особа, яка їх надає. Право надання заперечень на касаційну скаргу належить кожній особі, яка бере участь у справі, тобто зазначені особи самостійно обирають той варіант поведінки, який вони вважають необхідним за таких обставин — реалізовувати своє право на надання заперечень на касаційну скаргу чи ні. Однак якщо сторона у справі вирішить надавати письмові заперечення на касаційну скаргу, вони повинні відповідати вимогам, що встановлені зазначеною статтею.

У запереченні на касаційну скаргу повинно бути вказано: найменування адміністративного суду касаційної інстанції; ім'я (найменування), поштову адресу особи, яка подає заперечення на касаційну скаргу, а також номер зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є; номер адміністративної справи в суді касаційної інстанції, якщо він повідомлений судом касаційної інстанції; обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог касаційної скарги; у разі необхідності — клопотання особи, яка подає заперечення на касаційну скаргу.

Наявність заперечень на касаційну скаргу значно полегшує і прискорює розгляд справи, оскільки колегії суддів стають відомі посилання відповідача на докази та нормативні акти, тобто позиції сторони щодо винесених раніше судом першої та апеляційної інстанцій рішень та необхідності задоволення касаційної скарги або залишення її без задоволення. Разом з тим відсутність заперечень на касаційну скаргу не є перешкодою для розгляду справи касаційним судом. Без надання заперечень на касаційну скаргу справу може бути розглянуто за матеріалами, що є у справі.

Участь сторін у розгляді Вищим адміністративним судом України касаційної скарги не є обов'язковою, тому касаційна скарга може розглядатися як за участю зазначених осіб, так і за їх відсутності. Брати участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції чи ні — це право учасників судового процесу, яке може бути реалізовано лише в результаті їх волевиявлення шляхом надання до суду касаційної інстанції клопотання про участь у судовому засіданні.

Заперечення на касаційну скаргу підписується стороною, яка його подає. Проте законом передбачена можливість делегування цього повноваження іншій особі (представнику) згідно зі статтями 56—61 КАС. Якщо представник брав участь у судових засіданнях адміністративного суду та/або суду апеляційної інстанції, та/або підписував судові документи і в матеріалах адміністративної справи є документ, що підтверджує його повноваження, додатково надавати належним чином оформлений документ про повноваження представника необов'язково, це необхідно робити лише за відсутності в матеріалах справи документа щодо повноважень представника.

До касаційної скарги можуть приєднатися як особи, які беруть

участь у справі, так і особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення касаційного розгляду, підтримавши її вимоги. При цьому особи, які беруть участь у справі, самостійно вирішують питання щодо приєднання до касаційної скарги і підтримання її вимог, тобто для приєднання зазначених осіб до касаційної скарги будь-яких додаткових обставин не потрібно. Особи, які не брали участі у справі, мають право приєднатися до касаційної скарги і підтримати її вимоги лише у тому разі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Приєднання до касаційної скарги обмежено певними строками, тобто приєднатися до касаційної скарги можливо лише до закінчення касаційного розгляду.

За подання заяви про приєднання до касаційної скарги і підтримання її вимог судовий збір не сплачується. Існування зазначеного положення є цілком виправданим, оскільки при подачі касаційної скарги згідно з вимогами статей 87—89 КАС особа, яка подала касаційну скаргу, вже сплатила усі необхідні судові збори для забезпечення судового процесу.

Брати участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції чи ні — це право учасників судового процесу, яке може бути реалізоване лише в результаті їх волевиявлення шляхом надання до суду касаційної інстанції клопотання про участь у судовому засіданні. 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 взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції і касаційна скарга буде розглядатися колегією суддів без її участі.

Право особи, яка подала касаційну скаргу, відмовитися від неї до закінчення касаційного розгляду впливає з принципу диспозитивності сторін у судовому процесі, який полягає у їх можливості на свій розсуд використовувати свої процесуальні права.

Особа, яка звернулася зі скаргою, має право протягом перегляду справи по суті на будь-якій стадії процесу до закінчення касаційного розгляду відмовитись від заявленої скарги, що є її одностороннім волевиявленням. Суд касаційної інстанції повинен перевірити законність такої відмови і встановити, чи не порушуються при цьому права інших осіб або держави. Касаційна інстанція вправі не прийняти відмову від скарги, якщо вона буде суперечити законодавству або порушить чийсь права, свободи чи інтереси (ст. 51 КАС).

Відмова скаржника від касаційної скарги здебільшого викладається в адресованій касаційному суду письмовій заяві, що додається до справи. Однак слід зазначити, що закон не вимагає подання письмової заяви про відмову від касаційної скарги або її зміну.

Про прийняття відмови від касаційної скарги Вищий адміністративний суд України виносить ухвалу, якою одночасно закриває провадження у справі, якщо постанова або ухвала суду не була оскаржена в касаційному порядку іншими особами. В іншому випадку касаційне провадження продовжується розглядом касаційної скарги протилежної сторони.

Згідно зі статтями 49, 51 КАС сторони мають рівні процесуальні права, одним з яких є право скаржника на зміну касаційної скарги до прийняття рішення у справі судом касаційної інстанції. При цьому одночасно забезпечується реалізація передбачених законом процесуальних прав іншими учасниками справи, зокрема право на ознайомлення з матеріалами справи та надання на них своїх заперечень. У разі зміни касаційної скарги суд касаційної інстанції за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, надає їм час, достатній для вивчення змінених касаційних вимог і надання заперечення на касаційну скаргу.

Сторони в судовому засіданні користуються рівними матеріальними і процесуальними правами, тому в процесі розгляду справи вони вільно розпоряджаються ними. Позивач має право протягом розгляду справи відмовитись від позову, що є його волевиявленням. Слід мати на увазі, що в подібній ситуації касаційний суд не діє автоматично, він повинен перевірити законність такої відмови, чи не порушені при цьому права інших осіб, держави.

Прийняття судом відмови позивача від позову тягне за собою припинення провадження у справі та виключає можливість звернення в майбутньому до суду з тим же позовом. Про прийняття відмови позивача від позову суд виносить ухвалу, якою припиняє провадження у справі. Аналогічні правила застосовуються і до відмови скаржника від касаційної скарги.

Проявом принципу рівноправності сторін є право відповідача визнати позов або касаційну скаргу повністю або частково, при цьому відповідний суд повинен перевірити законність визнання такого позову або скарги. Якщо позовні вимоги або касаційна скарга визнана відповідачем, касаційний суд не має права задовольнити позов, перш ніж він з'ясує два питання: чи не суперечать дії відповідача законодавству та чи не порушують вони прав, свобод чи інтересів інших осіб. Позивач може відмовитись від адміністративного позову, сторони можуть примиритись у будь-який час до закінчення касаційного розгляду.

Відмова позивача від позову чи позивача або відповідача від касаційної скарги, а також примирення сторін викладаються в адресованих суду касаційної інстанції письмових заявах, що додаються до справи.

Про прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі часткової відмови позивача від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог.

Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок, при цьому примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. За клопотанням сторін суд може зупинити провадження у справі на час, необхідний їм для примирення.

У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття касаційного провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення, які не повинні суперечити закону або порушувати чийсь права, свободи

або інтереси. У випадку невиконання умов примирення однією із сторін суд за клопотанням іншої сторони поновлює провадження у справі.

Касаційний розгляд справи. КАС передбачає три види касаційного розгляду адміністративної справи: 1) попередній розгляд; 2) в порядку письмового провадження; 3) в судовому засіданні. При цьому в попередньому розгляді, а також в порядку письмового провадження справа розглядається без повідомлення та виклику осіб, які беруть участь у справі. Фіксування судового процесу у цих випадках технічними засобами або в протоколі судового засідання не проводиться, оскільки немає необхідності фіксувати відомості щодо осіб, які беруть участь у справі, зміст їхніх пояснень, клопотань, наданих доказів тощо. Незалежно від виду касаційного розгляду перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією суддів у складі не менше п'яти суддів.

З метою дотримання розумних строків розгляду касаційних скарг та зважаючи на значну їх кількість, у касаційному провадженні запроваджено інститут попереднього розгляду справи. Попередній розгляд справи має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі. Необхідними умовами для попереднього розгляду адміністративної справи є або відсутність підстав для скасування судового рішення, або наявність підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення.

Якщо суд касаційної інстанції у попередньому судовому засіданні не може дійти одностайного висновку щодо відсутності підстав для скасування або зміни судового рішення або щодо наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення, суд призначає справу до касаційного розгляду. Для цього достатньо, щоб хоча б один суддя зі складу суду дійшов висновку про необхідність касаційного розгляду. Саме можливість призначити справу до розгляду у судовому засіданні після попереднього розгляду дає підставу назвати один із видів касаційного розгляду справи попереднім.

Письмове провадження проводиться, якщо жодна з осіб, які беруть участь у справі, не заявила клопотання про вирішення справи за її участю у судовому засіданні. Воно передбачає вивчення колегією суддів касаційної скарги, заперечень на неї, якщо такі надійшли, інших матеріалів адміністративної справи й ухвалення ними судового рішення без проведення судового засідання. На відміну від касаційної інстанції у першій і апеляційній інстанціях розгляд справи в порядку письмового провадження можливий, якщо клопотання про розгляд справи за їх відсутності заявили всі особи, які беруть участь у справі.

Касаційний розгляд у судовому засіданні здійснюється за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для касаційної інстанції. Такі особливості полягають, зокрема, у: змісті доповіді судді-доповідача — він повідомляє в необхідному обсязі про зміст оскаржуваних судових рішень касаційної скарги та заперечень на неї, якщо вони надійшли; порядку виступу осіб, які бе-

руть участь у справі, для надання пояснень — першій надається слово особі, що подала касаційну скаргу (якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач), далі слово надається особам, які приєдналися до касаційної скарги, а потім — іншим особам, які беруть участь у справі; наслідках неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду — таке неприбуття не перешкоджає касаційному розглядові.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення лише на предмет додержання норм права, а тому у суді касаційної інстанції докази не досліджуються і судові дебати не проводяться. Особи, які беруть участь у справі, в межах оскарження мають право давати пояснення. Суд може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх осіб, які беруть участь у справі, рівний проміжок часу, але про це необхідно оголосити на початку судового засідання.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів попередніх інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилання в касаційній скарзі. Водночас суд касаційної інстанції, як і суд апеляційної інстанції, не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права й правильність правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судових рішеннях попередніх інстанцій та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. Однак він може встановити, що суд першої чи апеляційної інстанції всупереч закону відхилив або врахував той чи інший доказ. Це може стати підставою для скасування судового рішення і направлення справи на новий розгляд до адміністративного суду тієї інстанції, яка першою допустила помилку.

Судове рішення касаційної інстанції ухвалюється і оприлюднюється за правилами, встановленими для суду першої інстанції.

Суд касаційної інстанції, задовольняючи касаційну скаргу на кінцеве рішення у справі, зазвичай повинен вирішити справу по суті, якщо обставини справи встановлені повно і правильно, але суди першої та апеляційної інстанцій порушили норми матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення незаконного судового рішення. Однак якщо суд касаційної інстанції встановив порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвели або могли призвести до неправильного вирішення справи і не можуть бути усунені судом касаційної інстанції, адміністративну справу належить спрямувати на новий судовий розгляд. Справа направляється до суду апеляційної інстанції, якщо порушення допущені лише цим судом. Якщо порушення допущено і судом першої інстанції, справа направляється до суду першої інстанції. Висновки і мотиви, з яких скасова-

ні рішення, є обов'язковими для суду першої чи апеляційної інстанції при розгляді справи.

Підставою для направлення справи на новий розгляд, як правило, є порушення норм права, пов'язані з процедурою дослідження доказів, оцінкою доказів та встановленням обставин у справі. Саме такі порушення не можуть бути усунуті судом касаційної інстанції.

У КАС (ч. 3 ст. 227) встановлено випадки, коли судові рішення обов'язково належить скасувати, а справу направити на новий розгляд: 1) розгляд і вирішення справи неповноважним складом суду; 2) участь в ухваленні судового рішення судді, якому було заявлено відвід на підставі обставин, що викликали сумнів неупередженості судді (у разі, якщо заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою); 3) ухвалення чи підписання судового рішення не тим суддею, який розглядав справу; 4) розгляд справи за відсутності будь-кого з осіб, які беруть участь у справі, належним чином не повідомлених про дату, час і місце судового засідання; 5) вирішення судом питань, що стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків осіб, які не були повідомлені про можливість вступити у справу; 6) розгляд і вирішення судом не всіх вимог (за умови, що цей недолік не був або не може бути усунений ухваленням додаткового рішення, тобто якщо суд не досліджував докази і не встановлював обставини стосовно цих вимог).

Після закінчення касаційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув, якщо інше не впливає із судового рішення суду касаційної інстанції, тобто якщо справу не спрямовано на розгляд суду апеляційної інстанції.

Глава 4. Перегляд судових рішень за винятковими обставинами та за нововиявленими обставинами

Провадження за винятковими обставинами

Стаття 47 Закону «Про судоустрій України» покладає на Верховний Суд України, який є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, обов'язок здійснення правосуддя та забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції.

Функції здійснення правосуддя в справах адміністративної юрисдикції у Верховному Суді України відповідно до ст. 48 Закону «Про судоустрій України» виконує Судова палата в адміністративних справах, повноваження якої щодо допуску справ до провадження та за наслідками провадження визначено ч. 4 ст. 20 та статтями 235—244 КАС.

Провадження із здійснення правосуддя у Верховному Суді України згідно з гл. 3 розд. IV КАС носить назву «провадження за винятковими обставинами».

Оскільки Конституція (п. 8 ч. 3 ст. 129), Закон «Про судоустрій України» (ч. 2 ст. 6, статті 25, 39, 47) та КАС (статті 185, 211) передбачають лише два види оскарження — апеляційне і касаційне, а відповідно і два види проваджень з перегляду правильності (законності та обґрунтованості) рішень суду першої інстанції — апеляційне і касаційне, які здійснюються судами апеляційної та касаційної інстанцій, перегляд судових рішень за винятковими обставинами є екстраординарним провадженням, яке «вмонтоване» в процедуру судочинства з метою реалізації Верховним Судом України функцій здійснення правосуддя та забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. Законодавець назвав це провадження різновидом касаційного провадження.

Однак воно має певні істотні відмінності та особливості (винятки). Ці винятки стосуються правових підстав такого провадження, процедури порушення провадження, власне самого провадження та повноважень Верховного Суду України за його наслідками.

Право на оскарження за винятковими обставинами

В ст. 236 КАС законодавець визначив дві категорії осіб, які мають право оскаржити до Верховного Суду України за винятковими обставинами судові рішення в адміністративних справах. Це:

- сторони та інші особи, які беруть участь у справі;
- особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

До осіб, які беруть участь у справі, законодавець відніс сторони (позивачів, відповідачів), їх представників, третіх осіб та їх представників (ст. 47 КАС). Слід зауважити, що представник, який бере участь у процесі на основі договору, може подати скаргу за винятковими обставинами лише у випадку, коли право на вчинення цієї дії спеціально обумовлене у виданій йому довіреності (ч. 2 ст. 59 КАС). Стаття 60 КАС визначає спеціальне коло органів та осіб, яким у передбачених законом випадках надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб шляхом звернення до адміністративного суду з позовом. Ці органи та особи також мають право на оскарження судових рішень за винятковими обставинами тільки в тому випадку, коли вони зверталися з відповідними позовами або брали участь у справі за ч. 3 ст. 60 КАС.

Прокурор, який не брав участі у справі, з метою представництва інтересів громадян або держави в суді в порядку, встановленому цим Кодексом або іншими законами, має право на оскарження судових рішень за винятковими обставинами навіть якщо він не брав участь у справі (ч. 2 ст. 60, ч. 4 ст. 61 КАС).

У справах щодо оскарження нормативно-правових актів скарги заінтересованих осіб, які не брали участі у справі, залишаються без розгляду (ч. 6 ст. 171 КАС). Законодавець не ввів прямої заборони на подачу такими особами скарг за винятковими обставинами, але правово-

го сенсу в цьому немає, оскільки ці скарги залишаються без розгляду незалежно від формальної наявності підстав для провадження за винятковими обставинами, а питання про допуск до провадження за такими скаргами не вирішується.

До Верховного Суду можна оскаржити рішення адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій лише після їх перегляду в касаційному порядку з наслідками, передбаченими ст. 223 КАС (ст. 236 КАС). Тому судові рішення, які не переглядалися Вищим адміністративним судом України, не можуть оскаржуватися за винятковими обставинами.

За винятковими обставинами можна оскаржити рішення суду касаційної інстанції. Відповідно до ч. 6 ст. 177 та ч. 2 ст. 184 КАС Вищий адміністративний суд України за окремими категоріями виборчих справ є судом апеляційної інстанції. У випадку, передбаченому ч. 4 ст. 18 та ч. 3 ст. 177 КАС, Вищий адміністративний суд України здійснює судочинство як суд першої інстанції. Рішення Вищого адміністративного суду України, ухвалені ним як судом першої або апеляційної інстанції, є водночас рішеннями суду останньої інстанції.

Прямих обмежень в перегляді рішень за винятковими обставинами законодавець не встановив, однак особливості розгляду виборчих справ судами, пов'язані із швидкоплинністю виборчого процесу, його етапністю та узгодженістю з настанням певної події, передбачені статтями 172—177, 179 КАС, такою ж мірою поширюються і на провадження за винятковими обставинами. Оскільки скарги щодо виборчих справ надходять до Верховного Суду пізніше від настання події, до якої суди мають право вирішувати спір, вони повинні залишатися без розгляду.

Такі рішення можуть бути переглянуті з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу.

З підстави, встановленої п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, за винятковими обставинами можуть бути оскаржені також рішення Верховного Суду в адміністративних справах, ухвалені ним раніше за наслідками провадження за винятковими обставинами (ст. 242 КАС).

Ухвали Верховного Суду України, постановлені за процедурою прийняття скарг та допуску їх до провадження за винятковими обставинами, не можуть оскаржуватися в порядку, передбаченому ст. 236 КАС.

Після надходження касаційної скарги до суду касаційної інстанції суддею-доповідачем та колегією суддів вчиняються певні процесуальні дії, за наслідками яких постановляються ухвали:

- про відкриття касаційного провадження і витребування справи (ст. 214 КАС);

- про підготовку справи до касаційного розгляду, про призначення справи до касаційного розгляду (ст. 215 КАС) тощо.

Ці ухвали не можуть бути окремо оскаржені за винятковими обставинами як такі, що не перешкоджають провадженню у справі. Запере-

чення проти таких ухвал можуть бути включені до скарги на судові рішення, ухвалене за наслідками касаційного провадження.

Не може оскаржуватися за винятковими обставинами також ухвала касаційного суду про закриття провадження у справі у зв'язку з примиренням сторін (ст. 219 КАС), оскільки відповідно до вимог ч. 4 ст. 113 цього Кодексу переглядає таку ухвалу суд, який її постановив.

Підстави для провадження за винятковими обставинами

Законодавець визначив дві підстави для провадження за винятковими обставинами.

Перша — це неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права. Неоднаковість як критерій підстави для провадження за винятковими обставинами може стосуватися норм як матеріального, так і процесуального права. Неоднаковість застосування однієї й тієї самої норми права свідчить, що ця норма в конкретних випадках є конфліктною для правозастосування.

В основі критерію неоднакового застосування однієї й тієї самої норми права покладено метод порівняння, сутністю якого є зіставлення кількох об'єктів з метою виявлення рис відмінності. Як об'єкти порівняння виступають:

- з одного боку — оскаржувані судові рішення;

- з іншого — судові рішення (конфліктні рішення), які в часі (хронологічно) ухвалені раніше оскаржуваного рішення. Об'єктом порівняння можуть виступати і судові рішення, ухвалені в місячний термін після постановлення оскаржуваного рішення.

Предметом порівняння є казуальне тлумачення судами цієї конфліктної норми права.

Другою підставою є визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Згідно із Законом України від 17 липня 1997 р. «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Першого протоколу і протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, є Європейський суд з прав людини у м. Страсбурзі.

Слід мати на увазі, що Рекомендація № R (2000)2 з перегляду справ і поновлення провадження в справі на внутрішньодержавному рівні у зв'язку з рішенням Європейського суду з прав людини, ухвалена Комітетом Міністрів держав Ради Європи 19 січня 2000 року¹, визначає, що для поновлення того стану, в якому перебувала особа до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*), компетентні органи держави-від-

¹ Recommendation No. R (2000) 2 on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights // web: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=334147&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

повідача самі вирішують, які заходи є найбільш відповідними для досягнення *restitutio in integrum*, беручи до уваги заходи, доступні згідно з національною правовою системою. Враховуючи обов'язковий характер рішення ЄСПЛ для виконання державою-відповідачем, владний орган, який допустив порушення Конвенції, вправі в межах своєї компетенції переглянути власне рішення і усунути це порушення. В такому випадку перегляд судового рішення на національному рівні не є обов'язковим.

Згідно з п. «а» ч. 3 ст. 10 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» відновлення попереднього юридичного стану стягувача здійснюється, зокрема, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі. Таке відновлення порушених прав стягувача є додатковим заходом індивідуального характеру і може здійснюватися судом не інакше як за його скаргою, поданою згідно з п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС.

Якщо скарга про перегляд такого рішення надійшла після добровільного поновлення компетентним державним органом того стану, в якому перебувала особа до порушення Конвенції, суд також зобов'язаний його переглянути, надавши цій особі тим самим моральну компенсацію визнанням на національному рівні помилковості прийнятого раніше судового рішення.

Строк оскарження за винятковими обставинами

Відповідно до ч. 1 ст. 238 КАС скарга подається протягом одного місяця з дня відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами. Обчислення місячного строку проводиться за правилами ст. 103 цього Кодексу.

Виходячи з правил частин 1, 2 ст. 12 КАС, днем відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами за п. 1 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, є день проголошення оскаржуваного рішення судом касаційної інстанції.

Проблеми, пов'язані з можливістю фактичного ознайомлення з рішенням, перешкодами для своєчасного його отримання та інші казуальні обставини, можуть враховуватися при вирішенні питання про поважність причин поновлення пропущеного строку, але ніяк не можуть слугувати точкою відліку дня відкриття обставин.

Днем відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами за п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, є день, коли рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, стає остаточним.

Згідно з ст. 44 Європейської конвенції з прав людини остаточними судовими рішеннями є:

1. Рішення Великої палати.
2. Рішення палати:

а) якщо сторони заявляють про те, що вони не звертатимуться із клопотанням про передавання справи на розгляд Великої палати; або

б) через три місяці від дати постановлення рішення, якщо клопотання про передання справи на розгляд Великої палати не було заявлене; або
с) якщо колегія Великої палати відхиляє клопотання про передання справи на розгляд Великої палати згідно з ст. 43 Європейської конвенції з прав людини.

Слід зазначити, що серед практикуючих юристів побутує точка зору, за якою пропонується вважати днем відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами, день, коли особи, які мають право на оскарження судових рішень за винятковими обставинами, дізналися про наявність конфліктного рішення.

Ця точка зору вбачається неприйнятною, виходячи з такого.

Одними з основоположних гарантій судочинства, закріплених у § 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, є дотримання національними судами принципів *правової визначеності* (правової певності, остаточності) та *обов'язковості судових рішень*. Зміст цих принципів полягає в тому, що особа, яка бере участь у справі, повинна мати певність у тому, що рішення, яке набрало чинності, є остаточним, обов'язковим до виконання і не може бути переглянутим. Стосовно рішень, ухвалених національними судами України, це означає, що рішення, які набрали чинності і проходили гарантовані Конституцією України стадії апеляційного та касаційного провадження, є остаточними і обов'язковими до виконання.

Особа, яка має право на оскарження судових рішень за винятковими обставинами, може дізнатися про наявність конфліктного рішення через місяць, рік, два, три роки після ухвалення оскаржуваного рішення судом касаційної інстанції. Спроба пов'язати день відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами, з днем, коли особи, які мають право на оскарження судових рішень за винятковими обставинами, дізналися про наявність конфліктного рішення, фактично перетворює провадження за винятковими обставинами у нагальдове провадження, яке існувало в судочинстві України до червня 2001 р.

Між тим, Європейський суд з прав людини в своїх рішеннях, ухвалених у справах «Трегубенко проти України», «Науменко проти України», «Полтораченко проти України» та з цілого ряду інших справ визнав порушенням судами України положень § 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини стосовно принципів правової визначеності (певності) і обов'язковості судових рішень та можливість перегляду таких рішень після набрання ними чинності.

Скарга, подана після закінчення строку, встановленого ч. 1 цієї статті, повинна містити посилання на причини пропуску строку оскарження і заяву про поновлення строку. До скарги додаються документи, що підтверджують поважність причини пропуску строку.

За відсутності заяви про поновлення строку на оскарження така скарга залишається без розгляду, про що суддею постановляється ухвала.

Скарга залишається без розгляду, якщо Верховний Суд за заявою особи, яка подала скаргу, не знайде підстав для поновлення строку, про що також постановляється ухвала.

Порядок подання скарги до Верховного Суду України

Скарга про перегляд справи за винятковими обставинами подається безпосередньо до Верховного Суду через приймальню або поштою. Подання скарги через суди першої чи апеляційної інстанції або через інші державні органи, установи та організації, через їх посадових осіб не допускається. Подається вона з копіями відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі. До скарги повинні бути додані копії судових рішень, які оскаржуються.

Хоча законодавець цього прямо і не зазначив, але при поданні скарги з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, до неї повинні бути додані копії і тих судових рішень, в яких, на думку скаржника, суд по-іншому застосував конфліктну норму права. Право на отримання копій судових рішень визначено ст. 12 цього Кодексу.

При поданні скарги з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС, до неї повинно бути додано копію рішення Європейського суду з прав людини.

Копії всіх документів, що додаються до скарги, повинні бути належним чином посвідчені.

Відповідно до ч. 1 ст. 89 КАС особа, яка звертається до адміністративного суду зі скаргою за винятковими обставинами, повинна сплатити судовий збір, тому одночасно зі скаргою подається документ про сплату судового збору. До набрання чинності законом, який регулює порядок сплати і розміри судового збору, судовий збір зі скарги за винятковими обставинами сплачується у розмірі 50 відсотків ставки, що підлягає сплаті при поданні позовної заяви, а з майнових спорів (ст. 21 цього Кодексу) — ставки, обчисленої виходячи зі спірної суми.

За подання і розгляд скарги з підстави, встановленої п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, судовий збір не сплачується

Зазначаючи у ч. 3 ст. 239 КАС, що до форми і змісту скарги, яка подається до Верховного Суду України, застосовуються правила, встановлені цим Кодексом для касаційної скарги, законодавець мав на увазі загальні вимоги. Разом з тим ця скарга за формою і змістом повинна містити й інші відомості, викликані особливостями провадження за винятковими обставинами, що закладені у самому законі. Основні вимоги щодо форми і змісту скарги за винятковими обставинами такі:

Скарга подається у письмовій формі.

У скарзі зазначаються:

- 1) найменування суду;
- 2) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає касаційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- 3) ім'я (найменування), поштові адреси інших осіб, які брали участь у справі, а також їх номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти, якщо такі є. Вказані дані беруться скаржником з матеріалів справи при підготовці скарги. Їх відсутність унеможливорює вирішення судом питання про допуск скарги до провадження за винятковими обставинами і виконання вимог ч. 4 ст. 240 КАС;

4) судові рішення, що оскаржуються, номер справи та предмет спору;

5) зміст оскаржуваного судового рішення, передбачені ст. 237 КАС підстави звернення зі скаргою; виклад того, як судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій застосована конфліктна норма права, в чому полягає помилка суду; обґрунтування правильного, на думку скажника, застосування цієї норми матеріального чи процесуального права;

6) судові рішення, предмет спору та номер справи, в якій конфліктна норма права застосована судом касаційної інстанції неоднаково порівняно з тим, як це зроблено в оскарженому рішенні;

7) обґрунтування неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права. У скарзі, поданій з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС, зазначається, яким рішенням Європейського суду з прав людини рішення національних судів визнано такими, що порушують міжнародні зобов'язання України; в чому полягають ці порушення;

8) день відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами;

9) до чого зводяться вимоги особи, що подає скаргу, які впливають зі змісту частин 1, 2 ст. 236 та ч. 2 ст. 243 КАС;

10) у разі необхідності — клопотання особи, що подає скаргу (про зупинення виконання відповідного рішення, про розгляд справи за її участю). За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні Верховного Суду;

11) перелік матеріалів, які додаються.

Скарга підписується особою, яка її подає, або представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження. Наявність такого документа у матеріалах справи не звільняє таку особу від цього обов'язку, оскільки сама справа з документом може бути витребувана лише при допуску скарги до провадження і лише за скаргою повноважної особи.

При надходженні скарги, оформленої без дотримання зазначених вимог, суддя протягом десяти днів з дня отримання скарги постановляє ухвалу про залишення скарги без руху, у якій зазначаються недоліки цієї скарги та спосіб їх усунення, і встановлює строк, достатній для усунення недоліків. Копія ухвали невідкладно надсилається особі, що звернулася зі скаргою.

Якщо особа, що звернулася зі скаргою, не усунула недоліки скарги, яку залишено без руху у строк, встановлений суддею, скарга повертається цій особі. Копія ухвали про повернення скарги невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із скаргою й усіма доданими до неї матеріалами (ст. 108 КАС).

Допуск скарги до провадження за винятковими обставинами

Якщо скарга відповідає вимогам закону щодо форми та змісту і по ній сплачено судовий збір, то протягом п'ятнадцяти днів після її надходження здійснюється процедура допуску скарги до провадження за винятко-

вими обставинами. При цьому потрібно мати на увазі, що Верховний Суд не пов'язаний жорстко зі строками, в межах яких повинно прийматися рішення про допуск скарги до провадження. Скарга може знаходитися у Верховному Суді без руху до того часу, доки не буде розглянута по суті однотипна справа, в якій суд прийме однозначне рішення щодо правильного застосування судами касаційної інстанції певної норми права.

Допуск скарги до провадження за винятковими обставинами здійснюється без виклику осіб, які беруть участь у справі, колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участі не менше двох третин її чисельності (але не менше п'яти суддів). Одночасно може бути вирішене питання про поновлення строку на оскарження за винятковими обставинами.

Вирішення питання про допуск скарги до провадження за винятковими обставинами не є суто формальною процедурою. Сам по собі факт неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права не свідчить про те, що колегія суддів автоматично повинна допустити скаргу до провадження.

Треба мати на увазі, що однакове застосування судами однієї й тієї самої норми права може мати місце тільки при однакових обставинах справи, що підтверджені належними та допустимими доказами. Все інше буде випадком (казусом), при якому суд, який має право казуально тлумачення законів, залежно від фактичних обставин може неоднаково застосовувати одну й ту саму норму права. Така неоднаковість не може бути підставою для допуску скарги до провадження за винятковими обставинами.

Допуск скарги до провадження за винятковими обставинами можливий за сукупністю двох умов:

- 1) наявності підстави, передбаченої п. 1 ст. 237 цього Кодексу;
- 2) висновку хоча б трьох суддів зі складу колегії про необхідність цього допуску.

Законодавець не зобов'язує суд обов'язково допускати скарги до провадження за винятковими обставинами у всіх випадках, коли має місце неоднакове застосування судами касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права, а пов'язує допуск з необхідністю.

Необхідність як один з критеріїв висновку суддів є оціночним поняттям. Складовими необхідності можуть бути: велика суспільна значущість справи; значна кількість однотипних справ у провадженні судів; вплив конкретного судового рішення на формування єдиної практики застосування судами певної норми права; можлива загроза подальшого існування чи функціонування учасника у справі тощо.

Верховний Суд повинен прийняти рішення по одній з типових справ і тим самим сказати «ось так застосовується правильно ця норма права». Помилки, пов'язані з неоднаковим застосуванням того ж закону судами касаційної інстанції в інших, аналогічних справах, повинні усувати самі суди касаційної інстанції. В іншому випадку роль Верховного Суду буде зведена до функцій суду касаційної інстанції (різновид

нагляду, обмеженого тільки строками) і через кілька років він буде заблокований десятками тисяч справ, які чекатимуть розгляду в порядку повторної касації.

Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України не є судом повторної касації, як вважають деякі практикуючі юристи.

Питання про допуск вирішується в порядку письмового провадження, протокол судового засідання не ведеться. Вислухавши суддю-доповідача та обговоривши наведені у скарзі мотиви, колегія суддів постановляє ухвалу, яку не може бути оскаржено. Ухвала про допуск скарги і витребування справи надсилається до відповідного суду.

Копія ухвали про допуск скарги і витребування справи надсилається разом з копією скарги особам, які беруть участь у справі, а в разі відмови у допуску — особі, яка подала скаргу.

Особи, які беруть участь у справі, протягом встановленого судом строку можуть приєднатися до скарги або подати до Верховного Суду України свої заперечення чи пояснення по скарзі.

Суд за клопотанням скажника чи за власною ініціативою може зупинити виконання відповідних рішень.

Якщо скарга подана з підстави, встановленої п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, процедура допуску не проводиться. Суддя-доповідач, перевіривши її на відповідність вимогам закону, постановляє ухвалу про витребування справи. Копії ухвали про витребування справи направляються до суду, де знаходиться справа, та особам, які беруть участь у справі. Одночасно цим особам пропонується протягом встановленого судом строку надати свої пояснення чи заперечення.

Порядок провадження за винятковими обставинами

Після надходження витребуваної справи до Верховного Суду України суддя-доповідач проводить підготовку справи до судового розгляду. Законодавець не встановив строк на підготовку справи до розгляду за винятковими обставинами, а положення ст. 215 КАС щодо десятиденного строку на підготовку справи до касаційного розгляду в даному випадку не є прийнятним, оскільки відлік часу на підготовку справи до касаційного розгляду йде з моменту відкриття провадження, а не з моменту надходження справи до суду.

Враховуючи особливу значущість розгляду справ за винятковими обставинами, наслідком чого може бути докорінна зміна судами практики вирішення певної категорії спорів, слід зазначити, що передумовою прийняття правильного, обґрунтованого та виваженого рішення повинна бути кропітка аналітична робота, яка потребує певного часу. Тому єдиним критерієм строку на підготовку і розгляд справи в порядку провадження за винятковими обставинами може бути тільки його розумність.

Справа в порядку провадження за винятковими обставинами розглядається колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участі не менш як двох третин її чисельності (але не менше п'яти суддів) за правилами, встановленими цим

Кодексом для касаційного провадження, з урахуванням особливостей, встановлених цією главою.

Якщо виявлено неоднакове застосування судами касаційної інстанції (Вищим адміністративним судом, Вищим господарським судом, колегією суддів Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України) одного і того самого положення закону, то справа розглядається колегією суддів на спільному засіданні відповідних судових палат Верховного Суду України. Судовий склад спільного засідання палат формується головами відповідних палат у рівній кількості. Головує на спільному засіданні почергово голова відповідної палати.

Завчасно, до дня розгляду справи, суддям колегії (колегій) роздаються копії основних матеріалів, необхідних для вирішення скарги. Це можуть бути: копії позовної заяви; копії всіх судових рішень, ухвалених у справі; копії скарги; копії судових рішень, в яких суд касаційної інстанції по-іншому, порівняно з оскарженим, застосував конфліктну норму права; висновки науковців; проект доповіді; висновок співдоповідача; витяги з законів та інших правових актів тощо.

Як правило, розгляд справи проводиться в порядку письмового провадження. Це викликано тим, що фактичні обставини справи судом не встановлюються, а свій коментар по проблемі застосування конфліктної норми права особи, які беруть участь у справі, надають суду завчасно.

Повноваження Верховного Суду України за наслідками провадження за винятковими обставинами

За наслідками провадження за винятковими обставинами в порядку, визначеному ст. 25 КАС, більшістю голосів колегії суддів приймається одна з таких постанов Верховного Суду України:

- 1) про повне або часткове задоволення скарги;
- 2) про відмову в задоволенні скарги.

Жоден з суддів Верховного Суду України не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Суддя, не згодний із постановою, може письмово викласти свою окрему думку. Зазначений документ в судовому засіданні не оголошується, а лише приєднується до справи і є відкритим для ознайомлення.

Ніяких правових наслідків для сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, окрема думка суддів, не згодних з постановою, не спричиняє. Не є секретом та обставина, що прийняті колегіальним складом рішення з правової точки зору є правильними не завжди, про що свідчить судова практика. Без сумніву, рішення, прийняті більшістю голосів, є законними і підлягають безумовному виконанню. Однак аспект правильності (але не законності) такого рішення з позиції застосування певної норми права може бути предметом наукової дискусії (але не критики).

Окрема думка як документ більшою мірою є морально-правовим вираженням точки зору судді(ів), що залишився(лись) в меншості, свідченням його(їх) правової позиції та науково-практичного обґрунтування його(їх) точки зору з питання застосування конфліктної норми права.

З іншого боку, окрема думка може бути висловлена суддею не тільки з питання застосування конфліктної норми права, а й з питання правильності застосування норми процесуального закону, яка не виступає предметом провадження за винятковими обставинами.

Наприклад: погоджуючись з тим, що конфліктна норма матеріального права можливо застосована судом і неоднозначно, суддя принципово заперечує проти розгляду цієї справи в порядку провадження за винятковими обставинами колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного суду України з тих підстав, що предмет спору виходить за межі, визначені ст. 21 КАС. На його думку, адміністративний суд вийшов за межі своєї компетенції і розглянув справу, що підпадає під юрисдикцію іншого спеціалізованого суду (господарського чи цивільного). За таких обставин справа може бути допущеною до провадження за винятковими обставинами лише з питання неоднакового застосування касаційним судом норми процесуального закону щодо підсудності справи судам різних юрисдикцій. Якщо більшість суддів не прислухається до точки зору окремого судді про неможливість розгляду такої справи по суті застосування конфліктної норми матеріального права, цей суддя вправі викласти свою окрему думку з питання правильності застосування норм процесуального закону.

Постанова Верховного Суду за наслідками провадження за винятковими обставинами є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадків, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу.

Як і кожна судова постанова, вона повинна бути вмотивованою. В мотивах, крім всього іншого, повинні знайти відображення:

- факт неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права або факт визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України;

- зміст конфліктної норми права і казуальне тлумачення її правильного застосування;

- факт незаконності оскаржуваних судових рішень;

- висновок суду про необхідність повного чи часткового скасування незаконних судових рішень та про подальші наслідки скасування (ухвалення нового рішення, направлення справи на новий розгляд, залишення в силі рішення суду певної інстанції тощо).

Якщо за результатами розгляду справи обставини, які стали підставою для провадження за винятковими обставинами, не підтвердилися Верховний Суд України відмовляє в задоволенні скарги.

Відмова у задоволенні скарги може бути обумовлена, в першу чергу, відсутністю самого факту неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одного і того самого положення закону. За своєю природою кожен правовий спір є казусом (окремим юридичним випадком), тому за різних фактичних обставин у кожній конкретній справі суд вправі неоднаково застосовувати одну й ту саму норму права. Таке неоднакове застосування одного і того самого положення закону саме

по собі не може свідчити про неправильне застосування судом конфліктної норми права при ухваленні оскаржуваного рішення та про незаконність цього рішення.

За правилами провадження за винятковими обставинами Верховний Суд вправі витребувати для перевірки законності оскаржуваного рішення тільки справу, в якій це рішення постановлене (ч. 3 ст. 240 КАС). Витребування та дослідження справ, в яких по-іншому застосована конфліктна норма права, законом не передбачено. Тому передбачене ч. 2 ст. 244 КАС право суду констатувати порушення, яке допущено в іншому судовому рішенні, за умови, що це (інше) рішення не було оскаржене, а сама справа не витребувалась і не досліджувалась, в ліпшому випадку є сумнівним.

На наш погляд, максимум, що може зробити суд в даному випадку, це відмовити у задоволенні скарги з тих підстав, що оскаржуване рішення є законним.

Відмова від скарги, зміна скарги під час провадження за винятковими обставинами

До відкриття судом провадження за винятковими обставинами особа, яка подала скаргу, вправі відкликати її, виходячи з правил ч. 3 ст. 11 КАС. Про відкликання скарги суддя-доповідач постановляє ухвалу, копія якої разом зі скаргою направляється скаргнику.

Після порушення провадження за винятковими обставинами, виходячи зі змісту вимог ч. 3 ст. 241 та відповідно до правил ст. 218 КАС, особа, яка подала скаргу за винятковими обставинами, може відмовитися від скарги або змінити її до закінчення провадження.

Якщо судові рішення не були оскаржені за винятковими обставинами іншими особами або в разі відсутності заперечень інших осіб, які подали скаргу чи приєдналися до неї, проти закриття провадження у зв'язку з відмовою від скарги, колегія суддів Верховного Суду своєю ухвалою закриває провадження. Якщо заява про закриття провадження у справі надійшла до розгляду справи в порядку виняткового провадження, питання про закриття провадження за скаргою вирішується без виклику осіб, які беруть участь у справі. Копія ухвали про закриття провадження направляється всім особам, які беруть участь у справі.

Оскільки підстави допуску скарги до провадження за винятковими обставинами визначаються до порушення провадження і в ході провадження змінюватися не можуть, особа, яка подала скаргу за винятковими обставинами, вправі до закінчення провадження змінити її лише в частині результатів за наслідками задоволення скарги.

Відмова від адміністративного позову, визнання адміністративного позову та примирення сторін під час провадження за винятковими обставинами

Хоча ч. 3 ст. 51 КАС вказує на те, що сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі, а ст. 210 цього

Кодексу визначає, що позивач може відмовитися від адміністративного позову і сторони можуть примиритися у будь-який час до закінчення касаційного розгляду, зазначені положення закону не можуть застосовуватися на стадії провадження за винятковими обставинами, оскільки ст. 242 КАС чітко визначила виключні повноваження Верховного Суду України за наслідками провадження за винятковими обставинами.

Вказані обмеження викликані особливостями процесуальної процедури примирення сторін в адміністративному процесі та наслідків такого примирення, з одного боку, і повноваженнями Верховного Суду України за наслідками провадження за винятковими обставинами — з іншого.

Провадження за нововиявленими обставинами

Провадження за нововиявленими обставинами, так само як і провадження за винятковими обставинами, є екстраординарним способом перегляду судових рішень, які набрали чинності. Не піддаючи критиці закон, справедливо зауважити, що з точки зору техніки написання правових норм та способу формування правової політики в державі, а це питання є винятковою компетенцією парламенту, окремі норми глави, яка регламентує провадження за нововиявленими обставинами, викладені недосконало. Ця недосконалість створює судам перепони для перегляду справ за нововиявленими обставинами без порушення окремих норм КАС.

Завданням провадження за нововиявленими обставинами є перегляд справи з фактичного і (або) правового боку у зв'язку з виявленням обставин, про які не знала і не могла знати особа, яка звертається із заявою про перегляд судового рішення.

Нововиявленими обставинами є (ч. 2 ст. 245 КАС):

- істотні обставини, що не були і не могли бути відомі на час розгляду справи особі, яка звертається із заявою про перегляд судового рішення;

- встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, неправильного висновку експерта, неправильного перекладу; фальшивості документів або речових доказів, що потягло за собою ухвалення незаконного або необгрунтованого рішення;

- встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необгрунтоване рішення;

- скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути;

- встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, які застосував суд при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Законодавець обмежив можливість перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи.

Право подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами мають особи, які брали участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами може бути подано в письмовій формі протягом одного місяця після того, як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини.

Вимоги до заяви викладено у ст. 248 КАС.

Законодавець визначив, що заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини. Він також встановив правило, за яким заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами у разі встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення, подається до адміністративного суду тієї інстанції, суддею якого він був.

Визначивши, що у перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами не може брати участь суддя, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, законодавець не врахував, що ні правових, ні моральних підстав не довіряти судді повторний перегляд цієї справи не існує (за винятком випадків, передбачених пунктами 2, 3 ч. 2 ст. 245 КАС, але там ця особа вже не є суддею). Разом з тим за таких умов малий кількісний склад суддів у адміністративних судах може взагалі виключити можливість перегляду справи цим судом.

Процедура перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві істотно відрізняється від аналогічної процедури в цивільному судочинстві. Новели, запропоновані законодавцем, не спростили, а ускладнили судочинство.

Ввівши процедуру відкриття провадження за нововиявленими обставинами, законодавець формалізував цей вид провадження, змушуючи суд обов'язково проходити процедуру перегляду справи навіть за явної відсутності підстав для цього, тільки б форма заяви відповідала вимогам закону (ст. 250 КАС).

Новелою є положення, яке базується на сумнівному застосуванні принципу процесуальної економії, за яким вирішення питання про скасування оскаржуваного рішення, сам перегляд справи і ухвалення нового рішення проводяться в одному засіданні (статті 252—253 КАС).

Саме останні положення входять в суперечність зі змістом принципу змагальності та вимог закону про безпосередність, всебічність, повноту та об'єктивність дослідження доказів, оскільки правові підстави перегляду справи (ст. 245 КАС) в основі базуються на необхідності з'ясування фактичних обставин справи, а ч. 4 ст. 252 КАС дозволяє не досліджувати докази, які не оспорюються. А як бути з доказами, які ос-

порюються? Як виглядатиме суд, що викликав цілий ряд свідків, чи витребував нові письмові докази, не вирішивши до цього питання про законність судового рішення та його скасування?

До внесення змін у КАС вирішення заяв про перегляд справ за нововиявленими обставинами, на наш погляд, слід проводити у відповідності з приписами закону. Будь-які інші рекомендації не будуть сприйматися однозначно сторонами і ввійдуть в прямий конфлікт з правилами КАС, а ухвалене у справі рішення може бути скасоване суто з формальної причини порушення процедури перегляду справи.

Вбачається, що законодавцю слід нагально доопрацювати цей вид провадження, щоб усунути недоречності, уніфікувавши його з цивільним судочинством.