

ТКАЧУК Н. В.,
аспірант кафедри адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.17>

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЧИННИКІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ВПЛИВ НА ДОПУСТИМІСТЬ КАСАЦІЙНОЇ СКАРГИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Аналіз чинного процесуального закону та практики вирішення питань про прийняття касаційної скарги до провадження засвідчили наявність низки чинників, що сприяють або, навпаки, перешкоджають доступу особи до суду касаційної інстанції.

Чинники допустимості касаційної скарги можемо визначити як умови, що прямо або опосередковано впливають на прийнятність касаційної скарги, на звернення зі скаргою до суду касаційної інстанції в адміністративному судочинстві та розгляд такої скарги, сприяють або перешкоджають зазначеним властивостям і процесам, виникають у різних сферах суспільного життя.

На допустимість касаційної скарги впливає не один конкретний чинник, а їх сукупність, кожному з них відведена окрема роль у процесі забезпечення права особи на звернення до суду касаційної інстанції зі скаргою та розгляд такого звернення. Залежно від внутрішнього ставлення суб'єкта до процесу оскарження, його можливостей сприяти чи протидіяти чинникам допустимості касаційної скарги, їх можна класифікувати на об'єктивні та суб'єктивні.

До основних об'єктивних чинників допустимості касаційної скарги віднесено: ефективність судоустрою; універсальність юрисдикції суду; стабільність судової системи; компетентність суду; наявність інформації про суд; матеріально-технічну забезпеченість роботи суду; доступність суду апеляційної інстанції; доступність судового рішення; чіткість і однозначність трактування процесуальних норм, що регулюють порядок подання касаційної скарги, вимоги до касаційної скарги, відкриття касаційного провадження та підстави для відмови в такому; використання судом касаційної інстанції своїх повноважень щодо зміни рішення нижчих судів; розумні строки касаційного оскарження; розумний строк розгляду справи судом касаційної інстанції.

До основних суб'єктивних чинників допустимості касаційної скарги в адміністративному процесі віднесено: рівень правосвідомості особи скаржника; довіру до судової системи, бажання доручити врегулювання конфлікту саме судовому органу; простоту та зрозумілість процесуального законодавства; складність процедури касаційного оскарження судових рішень і касаційного розгляду справи; доступний розміру судового збору; доступність правової допомоги.

Ключові слова: касаційна скарга, допустимість, чинник, доступ до суду, адміністративне судочинство.

Tkachuk N. V. The arrangement of factors influencing the admissibility of cassation appeal in administrative proceedings

An analysis of the current procedural law and the practice of resolving the issue of adopting a cassation complaint to the proceedings, revealed the existence



of a number of factors that contribute or, conversely, prevent a person's access to a court of cassation.

The factors of admissibility the cassation complaint can be defined as conditions, factors that directly or indirectly affect the admissibility of the cassation complaint, the appeal to a court of cassation in administrative proceedings and the consideration of such a complaint, conduce or restrict these features and processes, occur in different spheres of public life.

The admissibility of a cassation complaint is influenced not by one specific factor, but by their totality, each of which has a separate role in the process of providing the right of a person to appeal to a court of cassation with a complaint and to consider such an complaint. Depending on the subject's internal attitude to the appeal process, its ability to promote or counteract factors of the admissibility of a cassation complaint, they can be classified as objective and subjective.

The main objective factors of the admissibility of a cassation complaint are: the effectiveness of the judicial system; the universality of the court's jurisdiction; stability of the judicial system; court's competentness; availability of court information; logistical support of the court; availability of court information; logistical support of the court; the accessibility of the court of appeal; availability of court decision; clear and unambiguous interpretation of procedural norms that govern the procedure of lodging a cassation complaint, the requirements for a cassation complaint, beginning of cassation proceedings and grounds for refusal thereof; the use by the court of cassation of its right to change the decision of the lower courts; reasonable terms of cassation; a reasonable time for the court of cassation to hear the case.

The main subjective factors of admissibility of the cassation complaint in the administrative process are: the level of legal consciousness of the complainant's personality; trust in the judicial system, desire to entrust the solving of the conflict to the judicial authority; simplicity and comprehensibility of procedural legislation; complexity of the procedure of cassation appeal of court decisions and cassation hearing of the case; accessibility of court fees amount; accessibility of legal aid.

Key words: *cassation complaint, admissibility, factor, access to court, administrative proceedings.*

Вступ. Реалізація права особи на касаційне оскарження судових рішень безпосередньо пов'язана з доступом до суду касаційної інстанції: можливістю подання касаційної скарги, оформленої належним чином, правом на ознайомлення суду з такою скаргою та прийняття її до провадження. Аналіз чинного процесуального закону та практики вирішення питань про прийняття касаційної скарги до провадження засвідчили наявність низки чинників, що сприяють або, навпаки, перешкоджають, доступу особи до суду касаційної інстанції.

Ураховуючи, що чинники допустимості касаційної скарги здійснюють різноваріативний вплив на процес реалізації права на доступ до суду касаційної інстанції, їх систематизація дозволить виокремити спільні ознаки позитивного впливу на досліджуваний процес; оптимізувати їхню дію з метою підвищення ефективності допустимості касаційної скарги; розробити конкретні пропозиції щодо нейтралізації дії негативних чинників.

Отже, *актуальність теми* цього дослідження зумовлена потребою вирішення питання про вдосконалення й об'єднання в окремі групи чинників впливу на допустимість касаційної скарги з метою встановлення передумов їх виникнення й оцінки впливу на досліджуваний процес. Актуальність обраної теми посилюється також відсутністю жодного системного наукового дослідження з обраної проблематики.

Таке дослідження не лише цінне для розвитку правової науки та практики, але й відіграє важливу соціальну роль, оскільки доступ до суду касаційної інстанції, елементом якого



є допустимість касаційної скарги, є потужним соціальним елементом встановлення справедливості й об'єктивного вирішення соціальних конфліктів.

Питання наявності чинників впливу на допустимість касаційної скарги як комплексне складне явище не досліджувалось наукою адміністративного процесуального права, немає і науково обгрунтованої класифікації таких чинників, що є додатковим доводом актуальності даного дослідження. Окремим аспектам такого чинника, як універсальність юрисдикції суду, присвятили деякі положення свого дослідження В.В. Комаров [1], а також Л.М. Москвич [2]; компетентність суду як принцип судової гілки влади досліджував В.В. Городовенко [3], проте зазначені дослідження не забезпечують формування завершеної наукової думки щодо існування системи чинників впливу на допустимість касаційної скарги.

Постановка завдання. Мета дослідження – систематизація та класифікація чинників впливу на допустимість касаційної скарги в адміністративному судочинстві за характером їхнього однорідного або подібного впливу на досліджуваний процес.

Результати дослідження. «Чинник» – синонім поняття «фактор». «Словник української мови» їх визначає як умову; рушійну силу або причину будь-якого процесу, явища; причину, що визначає його характер або одну з основних рис [4, с. 326]. Чинники допустимості касаційної скарги можемо визначити як умови, що прямо або опосередковано впливають на прийнятність касаційної скарги, на звернення зі скаргою до суду касаційної інстанції в адміністративному судочинстві та розгляд такої скарги, сприяють або перешкоджають зазначеним властивостям та процесам, виникають у різних сферах суспільного життя. Сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на підвищення ефективності реалізації права особи на касаційне оскарження судового рішення, є однією з гарантій права на справедливий суд.

На допустимість касаційної скарги впливає не один конкретний чинник, а їх сукупність, кожному з них відведена окрема роль у процесі забезпечення права особи на звернення до суду касаційної інстанції зі скаргою та розгляд такого звернення. З метою більш глибокого дослідження однорідних способів впливу чинників на допустимість касаційної скарги пропонуємо здійснити їх систематизацію.

За сферою дії чинники допустимості касаційної скарги можемо поділити на загальні та спеціальні. *Загальні* чинники поширюють свою дію на суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, економіки, соціально-культурній та інших сферах, впливають як на ефективність доступу до суду касаційної інстанції в адміністративному судочинстві, так і на ефективність дієвості всієї судової системи. До таких належать: корупційність органів державної влади; відсутність ефективного механізму притягнення суддів до відповідальності за неналежне виконання своїх обов'язків; низький рівень правової свідомості осіб, що звертаються до суду; низький рівень поінформованості громадськості про особливості захисту своїх прав у суді касаційної інстанції.

Спеціальні чинники впливають суто на відносини, що виникають у разі подання особою касаційної скарги в адміністративному судочинстві та прийняття такої скарги до провадження, серед них можемо зазначити такі: чіткість і високий ступінь конкретизованості правових норм, що регулюють порядок доступу до суду касаційної інстанції; дотримання скаргником законодавчих вимог щодо оформлення та порядку подання касаційної скарги; наявність у скаргника процесуальної правосуб'єктності; складність процедури касаційного оскарження судових рішень і касаційного розгляду справи.

Залежно від сфер суспільного життя, у яких виникають чинники впливу на допустимість касаційної скарги, можемо виділити такі їх групи: *правові* чинники – закріплені процесуальним законом вимоги до оформлення касаційної скарги, змісту та порядку її подання; встановлені законом випадки, у яких виникає право на подання касаційної скарги; вимоги до суб'єкта права на касаційне оскарження; підстави для відмови у відкритті касаційного провадження та повернення касаційної скарги; перелік судових рішень, що підлягають касаційному оскарженню (наприклад, ст. 330 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) – форма і зміст касаційної скарги, ст. 331 КАС України – порядок подання касаційної скарги тощо); *політичні* чинники – зумовлені політичною доцільністю



та встановлені суб'єктами політичних відносин умови прийняття касаційної скарги до провадження або відмови в її прийнятті, а також умови її подальшого розгляду, що мають прояв у здійсненні впливу на суд із метою ухвалення ним необхідного для суб'єкта впливу рішення; *економічні* чинники – зумовлені матеріальним станом суб'єкта права на доступ до суду касаційної інстанції та його спроможністю забезпечити реалізацію вказаного права (сплата судового збору, наявність матеріальної змоги оплатити послуги адвоката з підготовки касаційної скарги тощо), а також матеріально-технічним забезпеченням роботи суду касаційної інстанції; *соціальні* чинники – зумовлені рівнем довіри суспільства до судової гілки влади загалом та касаційної інстанції зокрема, необхідністю саме судового порядку вирішення суспільних конфліктів, невтручанням громадськості в діяльність органів судової влади, зокрема на етапі вирішення питання про допустимість касаційної скарги. Сучасний рівень довіри суспільства до адміністративних судів, які вирішують спори з публічним елементом, невисокий. Така ситуація зумовлена, серед іншого, наявністю у процесуальному законі низки положень, що створюють юридичні можливості для обмеження права особи на справедливий суд та на доступ до суду касаційної інстанції. Окремі соціальні чинники доступності до касаційного провадження відображені у пп. в) п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України, де встановлено обов'язок суду касаційної інстанції прийняти до розгляду касаційну скаргу, подану на судові рішення у справі незначної складності, якщо така справа становить значний суспільний інтерес; *культурні* чинники – умови, які ставлять допустимість касаційної скарги в залежність від рівня правової культури скаржника, від його правової свідомості, що проявляється в дотриманні законодавства під час підготовки та подання касаційної скарги, та правової свідомості суду; *інформаційні* чинники – впливають на поширення інформації про порядок звернення до суду касаційної інстанції зі скаргою, умови прийняття такої скарги до розгляду та підстави для відмови у відкритті касаційного провадження. Також важливу роль серед інформаційних чинників відіграє доведення до відома громадськості практики застосування окремих правових норм судом касаційної інстанції. Так, процесуальні норми, що регулюють порядок звернення до суду з касаційною скаргою, містять значну кількість оціночних понять, особливості застосування яких у конкретних справах визначаються суддями індивідуально. Тому здійснення узагальнень судової практики застосування таких понять та інформування про ці узагальнення громадськості є важливим чинником забезпечення належної реалізації права на доступ до суду касаційної інстанції.

За суб'єктом, на якого впливають чинники, останні можемо поділити на *судові* – тобто ті, що впливають на суд під час розгляду касаційної скарги та вирішення питання про прийняття її до провадження, та *несудові* – чинники, які впливають на особу, що має намір подати касаційну скаргу, або особу скаржника, а також інших учасників процесу. До судових чинників можемо віднести ефективність системи судоустрою та розподіл компетенції між судами різних спеціалізацій; стабільність судової системи; відкритість та гласність діяльності суду касаційної інстанції; належне матеріально-технічне забезпечення діяльності суду; завантаженість судів та інші. Несудовими є, на нашу думку, такі фактори: високий рівень правової культури та правової свідомості особи, що звертається або має намір звернутися з касаційною скаргою; ефективність інституту безоплатної правової допомоги; наявність у скаржника матеріальної спроможності здійснювати судові витрати тощо.

Безумовно, належне місце в системі чинників допустимості касаційної скарги повинні зайняти ті, що позитивно та негативно впливають на процес реалізації особою права на доступ до суду касаційної інстанції в адміністративному процесі. Підставою для виділення позитивних і негативних чинників є наслідки, які вони спричиняють у правореалізаційному полі. До *позитивних* чинників відносимо такі: дієвість системи органів судової влади та розподіл повноважень у системі відповідно до спеціалізації судів; нормативне регулювання порядку пред'явлення суду касаційної скарги та відкриття провадження за такою скаргою; державне фінансування діяльності суду касаційної інстанції. Серед *негативних* варто виділити: низький рівень правосвідомості та правової культури суб'єкта реалізації права; низький рівень законодавчої техніки юридичних норм, що регулюють право на звернення



до касаційного суду зі скаргою, вимоги до такої скарги, порядок прийняття її до провадження або відмови у прийнятті; порушення принципу незалежності й об'єктивності суду під час вирішення питання про допустимість касаційної скарги тощо.

Посилення впливу позитивних чинників на допустимість касаційної скарги можливе за умови зміни та вдосконалення окремих норм адміністративного процесуального законодавства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 328 КАС України, право на касаційне оскарження рішення суду першої та/або апеляційної інстанції виникає в учасників справи, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки, лише після апеляційного перегляду справи [5]. Отже, обов'язковою умовою виникнення в особи права на звернення до суду касаційної інстанції зі скаргою є апеляційний перегляд такої справи. І якщо для особи, що брала участь у справі, така умова є зрозумілою та логічною, то для осіб, які не брали участі в розгляді справи судом першої інстанції, але суд вирішив питання про їхні права й обов'язки, не все так однозначно.

КАС України в ч. 1 ст. 323 визначає: якщо апеляційна скарга надійшла до суду апеляційної інстанції після закінчення апеляційного розгляду справи, особа, яка подала скаргу, не була присутня під час апеляційного розгляду справи, суд розглядає таку скаргу [5]. Зазначена норма є надзвичайно важливою для забезпечення реалізації особою, яка не брала участі в розгляді справи, її права на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення. Сама ідея закріплення зазначеного права нами оцінюється досить позитивно, однак зміст норми, що його регламентує, викликає зауваження.

Зокрема, нормами даної статті можуть зловживати особи, які брали участь у розгляді справи судом першої інстанції, однак навмисно не з'явилися до суду під час перегляду такої справи в порядку апеляційного провадження. Згодом такі особи, зловживаючи своїм правом на апеляційне оскарження, можуть подати апеляційну скаргу. З метою недопущення зловживання таким процесуальним правом його суб'єктний склад варто змінити. На нашу думку, дана стаття повинна стосуватися саме осіб, які не брали участі у справі під час її розгляду по суті, але суд першої інстанції вирішив питання про їхні права й обов'язки.

Зауваження також викликає ч. 5 ст. 323 КАС України, відповідно до якої суд відмовляє у відкритті провадження за апеляційною скаргою, поданою відповідно до ч. 1 цієї статті, якщо суд розглянув наведені в ній доводи під час апеляційного розгляду справи за апеляційною скаргою іншої особи [5]. Здавалося б, абсолютно логічна норма, однак вона дисонує з низкою інших процесуальних положень. Зокрема, яким чином за таких умов особі, яка не брала участі в розгляді справи судом першої інстанції, реалізувати своє право на апеляційне оскарження, що закріплене за нею нормами ч. 1 ст. 293 КАС України. І звідси ж логічно випливає зауваження про неможливість оскарження такою особою судових рішень першої й апеляційної інстанції у порядку касаційного провадження, оскільки відповідно до ч. 6 ст. 328 КАС України, особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, має право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою [5].

Отже, з одного боку, закон визначає право особи, що не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права й обов'язки, на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, але таке право ставиться в залежність від оскарження ким-небудь з учасників процесу ухваленого судом першої інстанції рішення та викладення в апеляційній скарзі всіх наявних для такого оскарження підстав. На нашу думку, вказані процесуальні норми потребують змін, бо фактично особа, права якої суд вирішив без залучення її до участі у справі, може дізнатись про існування відповідного судового рішення після закінчення процесуальних строків на його апеляційне оскарження. Водночас її можливість захисту своїх прав у суді касаційної інстанції обмежується реалізацією іншими учасниками права на апеляційне оскарження судового рішення та повнотою обґрунтувань апеляційної скарги, що є неприпустимим із погляду забезпечення законності та справедливості.

Іншим аспектом, який порушує право особи на доступ до суду касаційної інстанції, є відсутність зауважень до рішення суду першої інстанції та наявність заперечень проти



рішення апеляційного суду в особи, що не приймала участі у справі, однак суди першої й апеляційної інстанцій вирішили питання про її права й обов'язки. Маючи намір у касаційному порядку оскаржити лише рішення апеляційного суду, така особа обмежена у своєму праві на доступ до суду касаційної інстанції, оскільки закон ставить можливість подання нею касаційної скарги в залежність від оскарження в апеляційному суді рішення, з яким вона цілком погоджується.

Зазначене свідчить про необхідність якнайшвидшої зміни норм КАС України, оскільки інакше порушуватимуться процесуальні права осіб, що не брали участі у справі, на доступ до суду касаційної інстанції.

Аналіз чинників впливу на допустимість касаційної скарги дозволив виокремити ще одну рису, що об'єднала в окремі групи однорідні чинники – дієвість деяких із них залежить від волі суб'єкта оскарження судових рішень, його внутрішнього ставлення до процесу оскарження, його можливостей сприяти чи протидіяти настанню таких чинників; інші ж чинники існують безвідносно до внутрішнього сприйняття їх скаржником чи бажання їх настання. Отже, на цій підставі можемо виділити *об'єктивні* та *суб'єктивні* чинники допустимості касаційної скарги в адміністративному судочинстві.

До основних об'єктивних чинників допустимості касаційної скарги, на нашу думку, належать: ефективність судоустрою; універсальність юрисдикції суду; стабільність судової системи; компетентність суду; наявність інформації про суд; матеріально-технічна забезпеченість роботи суду; доступність суду апеляційної інстанції; доступність судового рішення; чіткість і однозначність трактування процесуальних норм, що регулюють порядок подання касаційної скарги, вимоги до касаційної скарги, відкриття касаційного провадження та підстави відмови в такому; використання судом касаційної інстанції своїх повноважень щодо зміни рішення нижчих судів; розумні строки касаційного оскарження; розумний строк розгляду справи судом касаційної інстанції.

До основних суб'єктивних чинників допустимості касаційної скарги в адміністративному процесі варто віднести такі: рівень правосвідомості особи скаржника; довіру до судової системи, бажання доручити вирішення конфлікту саме судовому органу; простоту та зрозумілість процесуального законодавства; складність процедури касаційного оскарження судових рішень і касаційного розгляду справи; доступний розмір судового збору; доступність правової допомоги.

За результатами дослідження системи чинників впливу на допустимість можемо зробити такі **висновки**:

1) чинники допустимості касаційної скарги – умови, що прямо або опосередковано впливають на прийнятність касаційної скарги, на звернення зі скаргою до суду касаційної інстанції в адміністративному судочинстві та розгляд такої скарги, сприяють або перешкоджають зазначеним властивостям і процесам, виникають у різних сферах суспільного життя;

2) на допустимість касаційної скарги впливають такі групи чинників: за сферою дії чинники допустимості касаційної скарги можуть бути загальні та спеціальні; залежно від сфер суспільного життя, у яких виникають чинники: правові, політичні, економічні, соціальні, культурні, інформаційні; за суб'єктом, на якого впливають чинники: судові та несудові; за характером впливу на процес реалізації особою права на доступ до суду касаційної інстанції: позитивні та негативні; залежно від волі суб'єкта оскарження судових рішень, його внутрішнього ставлення до процесу оскарження, його можливостей сприяти чи протидіяти настанню таких чинників: об'єктивні та суб'єктивні;

3) посилення впливу позитивних чинників на допустимість касаційної скарги можливе за умови ухвалення таких законодавчих змін:

– викладення ч. 1 ст. 323 КАС України в такій редакції: *«Якщо апеляційна скарга надійшла до суду апеляційної інстанції після закінчення апеляційного розгляду справи й особа, яка подала скаргу, не була присутня під час розгляду справи по суті в суді першої інстанції та під час апеляційного розгляду справи, суд розглядає таку скаргу»*; викладення ч. 5 ст. 323 КАС України в такій редакції: *«Суд відмовляє у відкритті провадження*



за апеляційною скаргою особи, яка брала участь у розгляді справи судом першої інстанції, якщо суд розглянув наведені в ній доводи під час апеляційного розгляду справи за апеляційною скаргою іншої особи»; викладення ч. 6 ст. 328 КАС України в такій редакції: «Особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, має право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою. У випадку, якщо суд апеляційної інстанції відмовив у відкритті провадження за апеляційною скаргою особи на підставі ч. 5 ст. 323 КАС України, особа має право подати касаційну скаргу на судові рішення без його перегляду в апеляційному порядку».

Список використаних джерел:

1. Теорія та практика судової діяльності / В.В. Комаров та ін. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
2. Москвич Л.М. Ефективність судової системи : концептуальний аналіз. Харків : Фінн, 2011. 384 с.
3. Городовенко В.В. Принципи судової влади. Харків : Право, 2012. 448 с.
4. Білодід І.К. Словник української мови : в 11-ти т. Т. 11 / гол. ред. І.К. Білодід. Київ : Наукова думка, 1980. 699 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Верховна Рада України* : офіційний вебпортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n12187>.

