

**О. В. СОНЮК**

*Ольга Василівна Сонюк, кандидат юридичних наук,  
доцент Київського університету права НАН України*

## **ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА АПЕЛЯЦІЙНЕ ТА КАСАЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЗА НАЦІОНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ**

Важливими європейськими стандартами судового процесу (загальні засади судового процесу, вироблені Радою Європи та конкретизовані у рішеннях Європейського суду з прав людини) є обов'язковість виконання судових рішень, можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало законної сили, а також неоспорюваність остаточного судового рішення, яке набрало законної сили.

Вказані стандарти закріплені у національному законодавстві як засади судочинства (ст. 129 Конституції України, ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст.ст. 7, 13, 14, 185 КАС України) і передбачають, що рішення адміністративного суду можуть бути оскаржені в апеляційному та касаційному порядку, крім випадків, встановлених КАС України, а також те, що рішення суду, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України, а невиконання таких рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Вищезазначені вимоги дещо спірно урегульовані в нормах законодавства України про адміністративне судочинство, на що неодноразово звертали увагу такі вітчизняні науковці та практикуючі юристи, як О. Бачун, М. Маринчак, Т. Мацелик, О. Оніщенко, М. Сірош, О. Юшкевич та інші. З часом були внесені зміни до національного законодавства. Проте деякі норми КАС України все ще потребують доопрацювання.

Метою цієї статті є аналіз доцільності обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, а також розробка змін та доповнень до норм КАС України, що спрямовані на підвищення ефективності судового захисту, запобігання затягуванню процесу та зменшення навантаження на суддів адміністративних судів.

Згідно з вимогою юридичної визначеності (правової певності), якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватись сумніву. Остаточність рішення вказує: якщо суб'єкт не погоджується з рішенням суду першої інстанції, він має можливість захистити своє порушене чи обмежене право у всіх судових інстанціях – оскаржити судові рішення в апеляційному чи касаційному порядку. Після спливу строку на оскарження судові рішення набирає законної сили, стає незмінним та остаточним. Тобто, остаточність вирішення спору гарантується можливістю апеляційного та касаційного оскарження і передбачає незмінність остаточного судового рішення, неможливість оскарження якого протилежною стороною гарантує особі ефективний захист її прав.

Таким чином, право на оскарження судового рішення є однією з гарантій захисту прав громадян. Адже перегляд судових рішень вищестоящим судом має на меті забезпечення ухвалення судами законних та обґрунтованих рішень, недопущення будь-якого порушення законодавства, прав, свобод та законних інтересів учасників процесу.

Проте існують випадки, коли судові рішення не можуть бути оскаржені в апеляційному чи касаційному порядку. В КАС України немає статті, яка б чітко визначала перелік рішень, що не підлягають оскарженню<sup>1</sup>. Це можна зробити лише завдяки аналізу різних статей КАС України.

До 8 квітня 2015 р. апеляційному та касаційному оскарженню не підлягали справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Враховуючи численні зауваження вітчизняних адміністративістів про невикористання такого обмеження права на оскарження судового рішення, що суперечить принципу верховенства права та європейським стандартам судового процесу, положення ч. 2 ст. 171-2 КАС України були визнані неконституційними згідно з Рішенням Конституційного Суду<sup>2</sup>. Варто наголосити на тому, що законодавець і досі зволікає із внесенням змін до КАС України.

На сьогоднішній день, згідно з нормами законодавства України про адміністративне судочинство, апеляційному, а, отже, і касаційному оскарженню, не підлягає лише дві категорії постанов адміністративного суду (ч. 1 ст. 180 та ч. 11 ст. 176 КАС України).

Так, відповідно до ч. 1 ст. 180 КАС України рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, є остаточним і не підлягає оскарженню.

Таке обмеження права на оскарження судового рішення, на наш погляд, є обґрунтованим, таким, що спрямоване на швидке вирішення публічно-правового спору в суді та сприяє повноцінній роботі Верховної Ради України.

Законодавством України про адміністративне судочинство передбачені особливості оскарження рішень (постанов) у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Для даної категорії справ

не передбачено касаційне оскарження, отже, рішення суду апеляційної інстанції є остаточним (ч. 11 ст. 176; ч. 3 та ч. 9 ст. 177 КАС України). Обмеження права на касаційне оскарження та скорочення строку на апеляційне оскарження у даних категоріях справ видається обґрунтованим, оскільки спрямоване на своєчасний захист порушених виборчих прав.

Проте викликає заперечення законодавче обмеження права на оскарження результатів виборів. Так, згідно з ч. 3 ст. 172; ч. 11 ст. 176; ч. 3 ст. 177 КАС України скарги на результати виборів, що встановила Центральна виборча комісія, розглядаються (у першій і останній інстанції) Вищим адміністративним судом України, рішення якого набирає законної сили з моменту проголошення, є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку. На наш погляд, порушення норм матеріального чи процесуального права, яке призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного чи помилкового судового рішення щодо результатів виборів, має бути підставою для перегляду такого рішення Верховним Судом України, що потребує внесення змін до ч. 11 ст. 176; п. 2 ч. 1 ст. 236; п. 4 ч. 1 ст. 237 КАС України). А вже до березня 2014 р. рішення Вищого адміністративного суду України (як суду першої і останньої інстанції) з питань, передбачених ст. 171-1 КАС України, також визнавалися остаточними і не підлягали оскарженню. Проте Рішенням Конституційного Суду України<sup>3</sup> вказана норма КАС України була визнана неконституційною, в результаті чого внесені зміни до кодексу забезпечили можливість перегляду зазначеного рішення у Верховному Суді України.

Також законодавець обмежує право невідного суб'єкта на оскарження в касаційному порядку рішення Вищого адміністративного суду України (як суду апеляційної інстанції), прийняте у справі за позовом суб'єкта владних повноважень про примусове відчуження земельної ділянки згідно з ч. 6 ст. 183-1 КАС України. Оскільки предмет спору у зазначеній справі являє собою велику цінність для невідного суб'єкта, доречно було б, на нашу думку, передбачити можливість перегляду рішення Вищого адміністративного суду України Верховним Судом України.

Досить спірними нормами, що обмежують доступ до правосуддя в частині касаційного оскарження, є п. 4 ч. 2 ст. 213 та п. 5 ч. 5 ст. 214 КАС України, відповідно до яких особі відмовляється у відкритті касаційного провадження, якщо її скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи. Скаржник має обґрунтувати свої вимоги із зазначенням того, у чому полягає порушення норм матеріального чи процесуального права. Тобто, на нього покладається обов'язок досконало володіти нормами права. На наш погляд, п. 5 ч. 5 ст. 214 КАС України є неправомірним, таким, що обмежує право особи на касаційне оскарження та позбавляє її можливості захистити свої права і свободи у Європейському суді з прав людини, оскільки останній розглядає скарги лише після використання всіх національних важелів захисту.

Варто також звернути увагу на фактичне обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження деяких постанов адміністративного суду, що виконуються негайно. Згідно з ч. 2 ст. 257 КАС України судові рішення, яке належить виконати негайно, є підставою для його виконання. Перелік таких рішень (постанов) подано в ст. 256 КАС України. Негайне виконання рішення суду, ще до набрання ними законної сили, спрямоване на швидкий захист прав та інтересів позивача, яким може бути заподіяно значної непоправної шкоди. І така мета є виправданою. Проте негайне виконання рішень у справах за позовом суб'єкта владних повноважень проти фізичної чи юридичної особи, передбачених ч. 6 ст. 182; п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, на наш погляд, позбавляє невідного суб'єкта можливості відновити свої права та інтереси, що були порушені при негайному виконанні рішення суду. Пропонується внести такі зміни до Кодексу, коли подання апеляційної скарги у випадках, передбачених п.п. 3, 4 ст. 183-2 КАС України, зупиняє негайне виконання рішення.

Окремо слід розглянути можливість оскарження ухвал адміністративного суду.

З метою запобігання заявленню необґрунтованих клопотань та затягування процесу розгляду адміністративної справи законодавець обмежив коло ухвал, які можуть бути оскаржені в апеляційному чи касаційному порядку окремо від постанови суду. В адміністративному судочинстві законодавець не встановлює вичерпного переліку таких ухвал. У нормах КАС України в кожному конкретному випадку зазначено про можливість оскарження ухвали.

Загалом, оскарженню в апеляційному порядку окремо від постанови суду підлягають ухвали, що суттєво впливають на вирішення спору по суті або перешкоджають подальшому провадженню у справі.

Всі інші ухвали, як правило, спрямовані на вирішення поточних питань судового процесу, а тому самостійному апеляційному оскарженню не підлягають<sup>4</sup>. Згідно з ч. 2 ст. 185 КАС України заперечення на такі ухвали можуть бути викладені в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції. Таке законодавче обмеження не порушує прав та інтересів особи, оскільки за особою зберігається право на оскарження остаточного рішення<sup>5</sup>.

Відповідно до ч. 2 ст. 211 КАС України ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі.

Аналізуючи норми законодавства України про адміністративне судочинство (ст.ст. 188, 189 КАС), доходимо висновку, що суддя першої інстанції не має права відмовляти у прийнятті апеляційної скарги на ухвалу суду, навіть якщо згідно із законодавством така ухвала не підлягає самостійному оскарженню<sup>6</sup>. У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України<sup>7</sup> подається роз'яснення, що у разі надходження апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції, яка не підлягає оскарженню, суд першої інстанції, не зупиняючи

провадження у справі, направляє таку апеляційну скаргу до суду апеляційної інстанції разом із копіями відповідної ухвали та документів, оскільки питання щодо прийняття апеляційної скарги вирішує суд апеляційної інстанції. Отримавши таку скаргу суддя-доповідач суду апеляційної чи касаційної інстанції, відмовляє у відкритті провадження, керуючись ч. 2 ст. 185, ч. 5 ст. 189, ч. 2 ст. 211, ч. 5 ст. 214 КАС України.

З метою запобігання затягуванню процесу та зменшення навантаження на суддів адміністративних судів пропонуємо у законодавстві України про адміністративне судочинство передбачити окремою статтею вичерпний перелік ухвал, на які можуть бути подані скарги окремо від постанови суду (на зразок ст. 293 Цивільного процесуального кодексу України<sup>8</sup> та ст. 106 Господарського процесуального кодексу України<sup>9</sup>). Або ж ч. 2 ст. 185 КАС України пропонується викласти у наступній редакції: «Ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду повністю або частково у випадках щодо: ч. 5 ст. 22; ч. 5 та ч. 7 ст. 75; ч. 2 ст. 98; ч. 3 ст. 102; ч. 8 ст. 107; ч. 5 ст. 108; ч. 4 ст. 109; ч. 6 ст. 118; ч. 2 ст. 155; ч. 4 ст. 156; ч. 3 ст. 157; ч. 3 ст. 166; ч. 5 ст. 168; ч. 3 ст. 169; ч. 6 ст. 170; ч. 7 ст. 183-3; ч. 4 ст. 256; ч. 5 ст. 259; ч. 3 ст. 260; ч. 4 ст. 261; ч. 5 ст. 262; ч. 3 ст. 263; ч. 3 ст. 264; ч. 5 ст. 265; ч. 9 та ч. 11 ст. 267 цього Кодексу». А також ч. 2 ст. 211 КАС України пропонується викласти у наступній редакції: «У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції, передбачені ч. 8 ст. 107; ч. 5 ст. 108; ч. 4 ст. 109; ч. 6 ст. 118; ч. 4 ст. 156; ч. 3 ст. 157 цього Кодексу, після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі». Вказівку на те, що заперечення проти інших ухвал, не передбачених ч. 2 ст. 185 та ч. 2 ст. 211 КАС, можуть бути включені відповідно до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, передбачити ч. 3 ст. 185 та ч. 3 ст. 211 КАС України.

Вищевказані редакції статей, на наш погляд, нададуть право суддям відмовляти у прийнятті апеляційних та касаційних скарг на ухвали, які, згідно з КАС України, оскарженню не підлягають, а також сприятимуть правильному і однаково застосуванню адміністративними судами норм цього кодексу.

Таким чином, згідно з Конституцією України допускається можливість обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, однак воно не може бути свавільним та несправедливим. У разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права<sup>10</sup>.

Аналіз норм КАС України свідчить, що можливість оскарження рішення суду першої інстанції для невідомого суб'єкта в деяких випадках є не виправдано обмеженою. Певність у справедливості судового розгляду нічим не гарантована. Тому запропоновано внести ряд змін і доповнень до норм КАС України, спрямованих на підвищення ефективності захисту прав та інтересів невідомих суб'єктів в порядку адміністративного судочинства – зокрема, до ч. 11 ст. 176; ч. 6 ст. 182; ч. 6 ст. 183-1; п. 3 та п. 4 ст. 183-2; п. 5 ч. 5 ст. 214; п. 2 ч. 1 ст. 236; п. 4 ч. 1 ст. 237.

Також запропоновано зміни і доповнення до ч. 2 ст. 185 та ч. 2 ст. 211 КАС України, що спрямовані на запобігання затягуванню процесу розгляду справи та зменшенню навантаження на суддів адміністративних судів.

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (у редакції від 1 січня 2016 р.) / Сайт законодавства Верховної Ради України. – 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України. № 3-рп/2015 від 08.04.2015. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15>

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) № 16-рп/2012 від 29.08.2012.

<sup>4</sup> Юшкевич О. Особливості оскарження ухвал адміністративного суду / О. Юшкевич // Науково-практична інтернет-конференція 24.02.2012. – Секція № 2 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://legalactivity.com.ua/index.php?catid=36:-2&id=195:2012-02-07-19-38-58&Itemid=53&lang=ru&option=com\\_content&view=article](http://legalactivity.com.ua/index.php?catid=36:-2&id=195:2012-02-07-19-38-58&Itemid=53&lang=ru&option=com_content&view=article)

<sup>5</sup> Оніщенко О. Процесуальні диверсії: деякі аспекти боротьби / О. Оніщенко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pro-zakon.com/node/471>

<sup>6</sup> Бачун О. Оскарження «процедурних» ухвал суду: дії суду / О. Бачун // Юридичний вісник України. – 2007. – Вип. № 31 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gov.lica.com.ua/b\\_text.php?type=3&id=359436&base=1](http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=359436&base=1)

<sup>7</sup> Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2.

<sup>8</sup> Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV (у редакції від 1 січня 2016 р.) / Сайт законодавства Верховної Ради України. – 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

<sup>9</sup> Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. № 1798 – XII (у редакції від 1 січня 2016 р.) / Сайт законодавства Верховної Ради України. – 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1798-12/page>

<sup>10</sup> Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2015 від 08.04.2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15>

Резюме

**Сонюк О. В. Обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду за національним законодавством.**

У статті досліджено випадки законодавчого обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду. Основну увагу звернено на необхідність встановлення в КАС України вичерпного переліку ухвал, які підлягають оскарженню окремо від постанови суду. Проаналізовано норми КАС України, що не виправдано обмежують можливість оскарження рішення суду. Також запропоновано ряд змін та доповнень до норм КАС України.

**Ключові слова:** апеляційне та касаційне оскарження, рішення суду, ухвали адміністративного суду, які підлягають оскарженню, норми законодавства України про адміністративне судочинство.

Резюме

**Сонюк О. В. Ограничение права на апелляционное и кассационное обжалование решений административного суда в соответствии с национальным законодательством.**

В статье исследованы случаи законодательного ограничения права на апелляционное и кассационное обжалование решений административного суда. Основное внимание обращено на необходимость установления в КАС Украины исчерпывающего перечня решений, подлежащих обжалованию отдельно от постановления суда. Проанализированы нормы КАС Украины, которые неоправданно ограничивают возможность обжалования решения суда. Также предложен ряд изменений и дополнений к нормам КАС Украины.

**Ключевые слова:** апелляционное и кассационное обжалование, постановления суда, решения административного суда, которые подлежат обжалованию, нормы законодательства Украины об административном судопроизводстве.

Summary

**Sonyuk O. Restrictions on the right to appeal and cassation appeal against judgments of administrative courts under national legislation.**

The cases of legal restrictions of the right to appeal and cassation against judgments of the administrative court have been researched in this article. Special attention is paid to the necessity of setting in CAPU an exhaustive list of rulings to be appealed separately from court resolutions. The legal norms of CAPU, which unduly restrict ability to appeal against court decision, have been analyzed. The list of amendments to CAPU has been proposed as well.

**Key words:** appeal and cassation proceeding, judgment of court, rulings of Administrative Court to be appealed, Ukrainian legislation on administrative proceedings.

УДК 336:332.1:338.24.021.8

**I. USTINOVA, I. RIABOVOLLENKO, R. PESTSOV**

*Iryna Ustinova, candidate of legal science, associate professor of National Aviation University*

*Iryna Riabovolenko, candidate of philology, senior teacher of Kyiv State Maritime Academy named after hetman Petro Konashevich-Sahaydachnyi*

*Ruslan Pestsov, candidate of legal science, associate professor of National Pedagogical Dragomanov University*

## **SOME THEORETICAL QUESTIONS OF THE LEGAL CONTENTS OF THE FINANCIAL AND LEGAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

**Analysis of recent research and publications.** The question theoretically study and definition of a financial or fiscal decentralization engaged in such Western scholars : Tibu, Massgrave, Whats, Kun, Shah, Hafer, Fray and Ihenberg (economists), Agranoff, Vunterberger, Gizevius, Roy, Paneyko (lawyers) and others. In Ukraine, in the present conditions of the idea of fiscal decentralization is especially relevant to learning and adaptation to national economic and financial management systems. The analysis deals with many scientists, including S. Yuriy, N. Bykadorova, A. Kyrylenko, U. Gluzhchenko, O. Sentsova, V. Fedosov, V. Khrestynka, I. Lunina (economists), M. Baymuratova, L. Voronova, I. Golosnichenko, V. Kravchenko, O. Kutafina, O. Lazor, T. Smyrnova, O. Frytskyi (lawyers) and others.

The forming article purposes:

- to determine the definition of “fiscal decentralization” in current conditions of Ukraine;
- to analyze the applicable theories of foreign financial decentralization and spend the ratio of the components of actions in these processes Ukraine;