

**Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Юридичний факультет**

**Кафедра адміністративного права
та судочинства**

КУРСОВА РОБОТА

**з дисципліни: «Актуальні питання адміністративного права та процесу»
на тему: «Касаційне провадження в адміністративному судочинстві»**

Студентки групи: ПРм-13

Підгородецької Юлії Володимирівни

Керівник: к.ю.н., доцент

Вербіцька Мар'яна Василівна

Національна шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка: ECTS _____

Члени комісії _____

(підпис) (прізвище та ініціали)

Тернопіль – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	
1.1. Правова природа касаційного провадження в адміністративному судочинстві України.....	5
1.2. Місце касаційного провадження в системі перегляду судових рішень адміністративними судами України.....	10
РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ СПРАВ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	
2.1. Передумови відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України.....	13
2.2. Особливості порядку здійснення касаційного перегляду справ в адміністративних судах.....	19
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	
3.1. Проблемні питання сучасного стану касаційного розгляду адміністративних справ.....	23
3.2. Шляхи вдосконалення касаційного оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві.....	27
ВИСНОВКИ.....	31
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	33

ВСТУП

Актуальність теми касаційного провадження в адміністративному судочинстві обумовлена кількома ключовими аспектами сучасного розвитку правової системи України. Касаційна інстанція в адміністративному судочинстві відіграє вирішальну роль у забезпеченні юридичної визначеності, єдності судової практики та правової безпеки, що є особливо важливим у контексті підвищення довіри громадян до судової влади. Ця тема набуває особливої важливості у світлі останніх реформ в судовій системі, зокрема, змін, що стосуються процедур і принципів касаційного перегляду. Практичне застосування нових норм і процедур вимагає глибокого аналізу та оцінки їхньої ефективності, особливо з точки зору забезпечення справедливості та швидкості судочинства.

Крім того, касаційне провадження як останній етап апеляційного оскарження має велике значення для розвитку правових стандартів і правозастосовної практики в Україні. Вивчення і аналіз касаційних рішень дозволяють виявити тенденції у вирішенні правових питань, що стосуються адміністративних справ, і таким чином впливають на формування єдиної судової практики.

Проблематиці касаційного провадження в адміністративному судочинстві присвятили такі вчені як Р.Ф. Аракелян, А.І. Бітов, В.М. Бевзенко, М.А. Бояринцева, М.В. Джафарова, Ю.А. Дорохіна, О.В. Глуханчук, М.В. Колеснікова, Ю.А. Кучер, Д.В. Ліпський, Д.В.Роженко, Л.В. Серватюк, Н.В. Ткачук, М.М. Ульмер та багато інших. Попри безсумнівну значущість робіт вказаних науковців слід констатувати, що їхні праці виконані за попередньою редакцією КАС України, що була чинною до 15 грудня 2017 року, тому сьогодні більшість із цих положень та висновків втратили свою актуальність у зв'язку зі значною відмінністю із сучасним касаційним провадженням.

Мета та завдання дослідження. Метою роботи є узагальнити концептуальні теоретико-правові засади касаційного провадження в адміністративному судочинстві України.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких завдань:

- встановити правову природу касаційного провадження в адміністративному судочинстві України;
- з'ясувати місце касаційного провадження в системі перегляду судових рішень адміністративними судами України;
- розглянути передумови відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України;
- встановити особливості порядку здійснення касаційного перегляду справ в адміністративних судах;
- виявити проблемні питання сучасного стану касаційного розгляду адміністративних справ;
- дослідити шляхи вдосконалення касаційного оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що регулюються касаційне провадження в адміністративному судочинстві.

Предметом дослідження є касаційне провадження в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Звернення до діалектичного методу забезпечило поглиблення понятійного апарату, що стосується предмету дослідження. Використання системно-структурного методу дало можливість дослідити правову природу касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. За допомогою методу системного аналізу виявлені передумови відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. За допомогою догматичного методу виявлено проблемні питання сучасного стану касаційного розгляду адміністративних справ. Метод узагальнення допоміг сформулювати висновки та пропозиції на основі викладеного матеріалу.

Структура роботи. Курсова робота складається з вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел (28 найменувань).

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

1.1. Правова природа касаційного провадження в адміністративному судочинстві України

Перегляд судових рішень є одним з найважливіших елементів судового захисту прав, свобод і законних інтересів особи. Єдність правових позицій Верховного Суду сприяє однаковості судової практики та єдиному підходу до вирішення справ у всіх судах. На жаль, на практиці цього не завжди вдається досягти, оскільки суди не завжди повною мірою враховують правові висновки Верховного Суду. Тому доступ до Апеляційного суду є важливою гарантією того, що порушені права можуть бути відновлені Верховним Судом.

Наразі все більше передумов для запровадження так званого «апеляційного фільтру» обмежують можливість розгляду та вирішення справ на стадії апеляційного оскарження. Це пов'язано з тим, що відповідно до пункту 7 частини 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) «однією із засад (принципів) адміністративного судочинства є право на апеляційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом» [10]. Отже, таке оскарження можливе, якщо це прямо передбачено законом. Це обмежує можливості всіх учасників адміністративного судочинства звертатися до судів спрощеного провадження, зменшує навантаження на Верховний Суд та сприяє підвищенню якості судочинства. Тому важливо, щоб суди нижчих інстанцій дотримувалися правових позицій та зразкових рішень Верховного Суду для забезпечення однакового підходу до вирішення типових адміністративних справ.

Суд касаційної інстанції за своєю природою, перевіряє лише законність рішень суду попередньої інстанції, але якщо вона виявить неправильне

застосування норм матеріального чи процесуального права, що унеможлиблює встановлення фактичних обставин справи, вона може розглянути справу додатково або призначити повторний розгляд, таким чином або усунути серйозні недоліки. Це свідчить про дуже важливу функцію, яку виконує суд касаційної інстанції з точки зору процесуального нагляду за судами нижчих інстанцій. Конституція України передбачає як одну з основних засад судоустрою право на апеляційний перегляд справ та, у визначених законом випадках, право на апеляційне оскарження судового рішення. Таким чином, право на апеляційне оскарження судових рішень у випадках, передбачених законом, гарантується державою на конституційному рівні.

З метою проведення обґрунтованого дослідження питання допустимості перегляду судових рішень в адміністративних справах необхідно дослідити та з'ясувати основні поняття у цій сфері. Юридична енциклопедія визначає термін «касація» (пізньолат. *cassatio* – скасування) як «форму процесуального здійснення права на апеляційне оскарження рішень і ухвал судів першої інстанції, що не набрали законної сили» [9, с. 59]. Однак це визначення було зроблено на основі тогочасного законодавства, яке під касацією розуміло те, що зараз визначається як «апеляція», оскільки перегляд рішення суду першої інстанції може відбуватися в апеляційному порядку. Таким чином, це визначення абсолютно не відповідає сучасному законодавству.

Колегіальний перегляд судових рішень визначається як «один із вітчизняних інструментів судового захисту прав особи у публічно-правовій сфері» [3, с. 260]. Саме в судовому засіданні розглядаються і вирішуються адміністративні справи, оскільки вони проходять усі стадії, передбачені КАС України. М.М. Ульмер у своєму дослідженні вказує, що «касаційне провадження в адміністративному судочинстві – це факультативна процесуальна стадія, яка становить сукупність адміністративно-процесуальних норм, що регулюють процесуальні відносини, пов'язані зі здійсненням перевірки законності судових рішень суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судових рішень суду апеляційної інстанції повністю або частково» [21, с. 169].

Факультативність цієї стадії адміністративного процесу зумовлює те, що вона не є обов'язковою, а тому особа не зобов'язана оскаржувати судові рішення в апеляційному чи касаційному порядку. Касаційне провадження можливе лише у випадках, передбачених законом.

Ще однією важливою особливістю цього визначення є те, що апеляційний суд перевіряє законність рішень судів першої та апеляційної інстанцій. Це пов'язано з тим, що Верховний Суд перевіряє дотримання норм матеріального та процесуального права. При цьому Суд не досліджує фактичні обставини справи, але може оцінити їх повноту та необхідність з'ясування окремих обставин справи.

У науковій літературі також висловлюється думка, що «Апеляційне провадження – це врегульована нормами Кодексу адміністративного судочинства діяльність апеляційного суду з перевірки законності судових рішень, ухвалених судом першої або (та) апеляційної інстанції, у зв'язку з неправильним застосуванням норм матеріального права чи порушенням норм процесуального права» [2, с. 318-322]. Про це заявив Апеляційний суд. Ми також можемо погодитися з цим визначенням. Це визначення є важливим, оскільки показує оцінку судових рішень з точки зору відповідності закону, що є основним завданням апеляційного суду.

Автори підручника «Адміністративне судочинство» за редакцією колишнього голови Вищого адміністративного суду України О.М. Пасенюка висловлюють позицію, що «касаційне провадження в адміністративному судочинстві – це перегляд судових рішень судів першої та 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» [1, с. 237].

Важливість цього визначення полягає в тому, що воно додатково вказує на те, що суб'єкти звернення до апеляційного суду, тобто сторони у справі, а також

інші особи, які не брали участі у справі, але права, свободи чи законні інтереси яких порушено, також можуть звернутися до апеляційного суду із заявою про перегляд рішення суду апеляційної інстанції.

У сукупності наведені вище підходи дозволяють визначити судовий розгляд в адміністративному судочинстві як одну зі стадій адміністративної процедури. Ця процедура складається з ухвалення рішення про неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права у випадку, передбаченому законом, а також перегляд Верховним Судом усіх або частини окремих рішень суду першої інстанції, рішень суду апеляційної інстанції чи окремих судових рішень за наслідками апеляційного розгляду. Можна виокремити такі ознаки касаційного провадження:

- є факультативною стадією адміністративного процесу;
- здійснюється виключно Верховним Судом;
- переглядаються судові рішення виключно після їх перегляду в апеляційному порядку;
- предметом перегляду є рішення суду першої інстанції, постанови апеляційного суду, а також деякі ухвали, визначені процесуальним законом;
- касаційний перегляд здійснюється щодо неправильного застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права;
- КАС України визначає виключні випадки, у яких можливе касаційне оскарження судових рішень.

Зокрема, до виключних випадків перегляду судом апеляційної інстанції рішення суду першої інстанції за наслідками апеляційного перегляду справи, а також рішень суду апеляційної інстанції відповідно до статті 328 Конституції України, відносяться наступні ситуації:

- 1) коли не беруться до уваги висновки щодо застосування у подібних правовідносинах норм права, викладені у постанові Верховного Суду, крім випадків, коли є постанова Верховного Суду, в якій він відступив від таких висновків;

2) якщо заявник зможе довести необхідність відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленій постанові Верховного Суду;

3) якщо відсутній правовий висновок Верховного Суду з питання застосування норми права у подібних правовідносинах.

Наукові праці, опубліковані до набрання чинності новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України, не могли врахувати всіх нових змін у Кодексі. Однак їх порівняння дозволяє зробити чіткі висновки про важливі зміни в системі перегляду судових рішень Великою Палатою. Ще одним цікавим питанням є організація судочинства в інших країнах. Наприклад, вважається, що перегляд судових рішень Великою Палатою зародився у Франції і згодом був запроваджений у багатьох європейських країнах (у деяких країнах він отримав назву «ревізійне провадження») [7]. Українське провадження має багато спільних рис із французьким. Так, Державна рада Франції є судом касаційної інстанції, хоча має повноваження розглядати справи як суд першої або апеляційної інстанції.

Крім класичної касації, існують певні види або схожі системи процесуального права. Наприклад, у Великій Британії існує система судового перегляду рішень судів та адміністративних трибуналів. Ця система не замінює апеляційний перегляд судових рішень і може бути реалізована без апеляційного перегляду. В Англії та Уельсі ці функції покладені на Адміністративний суд Королівської палати Високого суду. Здійснюючи свої адміністративні функції, Адміністративний суд видає судові накази, які є обов'язковими для адміністративних органів та адміністративних судів. Судовий нагляд в Англії розглядається як вид судового процесу, в якому судді перевіряють законність рішень і дій «органів державної влади».

Апеляційний перегляд рішень є швидшим та ефективнішим, ніж судовий [15, с. 77-80]. Апеляційний суд може переглянути рішення суду нижчої інстанції в повному обсязі, тоді як при судовому перегляді суд перевіряє лише законність рішення, а не те, чи є воно правильним в цілому. У Німеччині та Австрії не існує

перегляду фактів, оскільки існують процедури внесення змін, які дозволяють перевірити, чи не порушує рішення вищого адміністративного суду або, в деяких випадках, суду першої інстанції питання права. На відміну від аудиту, метою якого є формування єдиної судової практики, метою апеляційних судів є перевірка законності судового рішення з точки зору дотримання норм матеріального і процесуального права та захист прав та інтересів апелянта (особи, яка подала апеляційну скаргу) [6, с. 254]. Однак метою національної моделі суду касаційної інстанції є також забезпечення єдності судової практики, на відміну від інших форм перегляду судових рішень, які набрали чинності.

Отже, касаційний перегляд судових рішень є останньою інстанцією національного механізму захисту прав, на якій переглядається правильність дотримання та застосування норм матеріального та процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій. Нова редакція КАС України багато в чому оновила сутність і порядок здійснення касаційного провадження в адміністративних справах. Так, введено так звані «фільтри касаційного оскарження», що дає змогу особі звернутися до Верховного Суду як єдиного суду касаційної інстанції лише у випадках, прямо визначених у законі. Варто зауважити, що ці та інші питання потребують подальших наукових пошуків і розвідок.

1.2. Місце касаційного провадження в системі перегляду судових рішень адміністративними судами України

Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України займає особливе місце у системі перегляду судових рішень, відіграючи роль критичного елемента в механізмі правосуддя. Ця процедура служить не лише для захисту законних інтересів сторін, але й сприяє уніфікації та гармонізації судової практики, підвищуючи правову визначеність.

Основними функціями касаційного провадження є:

1. Правова уніфікація є однією з ключових функцій касаційного провадження в системі адміністративного судочинства. Вона полягає в уніфікації інтерпретацій та застосування норм права, що забезпечує єдність судової практики по всій країні. Основна мета такої уніфікації — гарантувати, що аналогічні юридичні ситуації будуть вирішуватися однаково незалежно від регіонального розташування чи конкретного суду, що розглядає справу. Важливість правової уніфікації: єдність інтерпретації та застосування закону є фундаментальною для справедливості, оскільки забезпечує рівне ставлення до всіх осіб, які опиняються у схожих юридичних обставинах; єдність практики мінімізує ризики «форум шопінгу», коли сторони вибирають судовий орган на основі сприятливості його практики для певних юридичних позицій; уніфікація сприяє зростанню передбачуваності правових наслідків, що важливо як для звичайних громадян, так і для бізнесу. Знання того, як буде застосовано закон, допомагає в плануванні діяльності та прийнятті рішень [19, с. 318].

2. Захист прав і свобод. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України служить не тільки для уніфікації правозастосування, але й відіграє критичну роль у захисті прав і свобод громадян та організацій. Ця функція є особливо важливою, оскільки вона забезпечує останній рівень юридичного контролю над рішеннями, які можуть мати значний вплив на життя та діяльність осіб.

Основні аспекти захисту прав і свобод: Касаційний суд є останньою інстанцією, яка переглядає рішення нижчих судових інстанцій. Це дає можливість сторонам використовувати повний юридичний механізм для захисту своїх прав, особливо в ситуаціях, коли можливі порушення були не виявлені або не були належним чином адресовані на попередніх стадіях; Касаційний суд аналізує застосування правових норм у конкретних справах, що дозволяє виправити помилки нижчих судів, забезпечуючи справедливе та законне вирішення справи; рішення касаційних судів часто мають прецедентне значення, формуючи майбутню судову практику та адміністративні процедури [19, с. 318-319]. Це сприяє не тільки захисту прав в конкретному випадку, але й встановлює

правила для аналогічних ситуацій у майбутньому; існування ефективного касаційного перегляду діє як стримуючий фактор для органів державної влади та судових органів, спонукаючи їх до більш ретельного застосування законів, знаючи, що неправомірні дії можуть бути оскаржені та скасовані.

3. Підвищення правової визначеності є однією з основних функцій касаційного провадження в адміністративному судочинстві. Цей процес сприяє стабілізації правової системи та підвищує передбачуваність судових рішень, що є критично важливим для забезпечення довіри до правосуддя і сприяння законному врегулюванню суспільних відносин. Основні аспекти підвищення правової визначеності: Касаційний суд має можливість впливати на судову практику, ухвалюючи рішення, які стають орієнтиром для нижчестоящих судів. Це допомагає забезпечити однакове тлумачення та застосування законів в аналогічних випадках, зменшуючи правову невизначеність; рішення касаційного суду часто слугують як прецеденти для майбутніх справ, особливо в ситуаціях, де законодавство залишає місце для інтерпретацій [2, с. 325]. Це допомагає забезпечити більшу правову ясність для громадян та бізнесу; підвищення правової визначеності через касаційне провадження зменшує випадки, коли аналогічні справи вирішуються по-різному в різних судах. Це сприяє більшій передбачуваності та справедливості судових рішень; судові рішення, ухвалені касаційним судом, часто використовуються адміністративними органами як керівництво до дій у майбутніх справах, сприяючи більшій юридичній визначеності у публічному адмініструванні.

Отже, касаційне провадження є важливим елементом в системі адміністративного судочинства України, виконуючи критичну роль у забезпеченні законності, справедливості та єдності судової практики. Ця стадія не лише захищає права сторін, але й сприяє уніфікації правозастосування, забезпечуючи консистентність і передбачуваність рішень по всій країні.

РОЗДІЛ 2

ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ СПРАВ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

2.1. Передумови відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України

Коли касаційна скарга надходить до суду касаційної інстанції, вона реєструється того ж дня, а наступного робочого дня передається судді-доповідачу. Справи між суддями-доповідачами розподіляються автоматично, завдяки компоненті Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, що буде запущена у майбутньому.

Не всі помилки у касаційній скарзі є критичними і можуть завадити відкриттю касаційного провадження. У випадках, коли скарга не відповідає вимогам статті 330 КАС України, суд може надати скаржнику можливість виправити недоліки. Таке рішення виноситься у вигляді ухвали про залишення скарги без руху і видається протягом п'яти днів з моменту подачі скарги. В ухвалі суд вказує на конкретні недоліки та методи їх усунення, надаючи на це не більше десяти днів з моменту отримання ухвали. Часто проблемою є неправильна сплата або відсутність сплати судового збору. У такому разі суд зазначає у рішенні точну суму, яка має бути сплачена, і надає реквізити рахунку для оплати судового збору. [10].

Іноді суд може залишити касаційну скаргу без руху, якщо скаржник не дотримався встановлених строків для її подання, згідно з частиною 3 статті 332 КАС України, і не включив до скарги аргументи про поновлення цих строків або суд вважає такі підстави неповажними [10]. У цьому випадку особа має можливість протягом десяти днів з моменту отримання відповідної ухвали звернутися з заявою про поновлення строків чи надати інші підстави для їх поновлення. Заяву розгляне колегія суддів касаційної інстанції, склад якої встановлено статтею 31 КАС України [10].

Рішення про залишення скарги без руху приймається колегією суддів з трьох осіб не пізніше двадцяти днів з моменту надходження скарги. Якщо скаржник виправляє всі вказані судом недоліки у встановлений строк, скарга вважається поданою в день її первинного подання до суду касаційної інстанції.

Таким чином, існує дві основні підстави для залишення апеляційної скарги без руху: 1) якщо не дотримано вимог щодо подання апеляційної скарги, передбачених статтею 330 КАС України; 2) якщо апеляційна скарга подана після закінчення строку на апеляційне оскарження, передбаченого статтею 329 Конституції України, і особа, яка її подала, не порушила питання про поновлення строку на апеляційне оскарження або якщо підстави, зазначені в клопотанні, визнані судом неповажними. Відповідно до положень ч. 2 ст. 332 КАС України «до касаційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог ст. 330 КАС України, застосовуються положення ст. 169 КАС України» [10]. Відтак, у випадку, коли суд касаційної інстанції постановив ухвалу про залишення касаційної скарги без руху, а скаржник протягом часу, встановленого судом, не усунув недоліки касаційної скарги, то така скарга не приймається до розгляду та повертається скаржнику.

Інші підстави повернення касаційної скарги, визначені у ч. 5 ст. 332 КАС України [10]:

1. Касаційна скарга подана особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписана або ж підписана особою, яка не може її підписувати, або ж підписана особою, посадове становище якої не вказано. Наприклад, ухвалою Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 12 липня 2021 р. у справі № 580/4761/20 вирішено «касаційну скаргу Державної податкової служби України на постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 12 травня 2021 року повернути скаржнику, оскільки така скарга не була підписана представником ДПС України» [22].

2. Касаційну скаргу подано в інший спосіб, ніж до Верховного Суду. Зокрема, ухвалою Верховного Суду у складі судді-доповідача Касаційного адміністративного суду Уханенка С. А. від 05 листопада 2019 року у справі №

440/2586/19 було повернуто «касаційну скаргу, подану на постанову Другого апеляційного адміністративного суду від 23 вересня 2019 року про відмову у забезпеченні позову у справі за позовом приватного нотаріуса Полтавського міського нотаріального округу ОСОБА_1 до Міністерства юстиції України, треті особи: Нотаріальна палата України, Державне підприємство «Національні інформаційні системи», про визнання протиправним та скасування наказу. У цій справі ОСОБА_1 повторно подала касаційну скаргу до Вищого адміністративного суду України, який з 15 грудня 2017 року припинив свою процесуальну діяльність та перебуває у процедурі ліквідації. У зв'язку з тим, що така скарга не була подана до Верховного Суду, а до Вищого адміністративного суду України, то суддя-доповідач Верховного Суду ухвалив повернути її скаргнику» [23].

3. Скаржник відкликав касаційну скаргу до надсилання ухвали про відкриття касаційного провадження. Наприклад, у справі № 320/3739/19 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду постановив ухвалу від 15 липня 2021 року, в якій «задовольнив заяву адвоката Овчаренко В. Ю. в інтересах ОСОБА_1 про відкликання касаційної скарги ОСОБА_1 на постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 07 квітня 2021 року. Суд вказав, що оскільки враховуючи, що касаційне провадження за вказаною скаргою не відкрито, а представник подав власноручно підписану ним заяву про відкликання касаційної скарги, суд дійшов висновку про необхідність повернення касаційної скарги особі, що її подала» [24].

4. Касаційна скарга не містить підстав для оскарження судового рішення в касаційному порядку, що визначений КАС України. Зокрема, ухвалою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 серпня 2021 року «у справі № 640/2851/20 касаційну скаргу Головного управління ДПС у м. Києві на рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.09.2020 та постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 03.02.2021 повернуто скаргнику. В ухвалі Верховний Суд наголошує, що скарга відповідача фактично у частині обґрунтування вимог до суду касаційної

інстанції, містить лише посилання на фактичні обставини справи без зазначення конкретно у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права. До того ж відповідач вже звертався з касаційною скаргою і вона поверталася скаргнику як така, що не містила підстав касаційного оскарження. Повторно подана касаційна скарга так і не усуває недоліків, на які було вказано Верховним Судом, додаткових обґрунтувань не містить» [25].

Верховний Суд України вирішує питання про повернення касаційної скарги протягом двадцяти днів після її надходження або після закінчення встановленого строку для усунення недоліків. Повернення скарги не виключає можливості повторного звернення з касаційною скаргою в межах визначеного строку. Якщо скарга подана після цього строку, особа може запросити його поновлення за наявності поважних причин. Згідно з частиною 7 статті 332 КАС України, копія ухвали про повернення скарги надсилається учасникам справи, а скаргнику — разом з касаційною скаргою та доданими документами [10]. Втім, копія касаційної скарги залишається у Верховному Суді. Відмова у відкритті касаційного провадження означає, що відкриття провадження за цією скаргою більше не можливе.

З цієї метою законодавець вичерпно перелічив причини, які унеможливають відкриття провадження у справі, у статті 333 КАС України. До них належать такі випадки

1. якщо скарга подана на рішення суду, що не підлягає оскарженню. Форма адміністративного судочинства визначається судом першої інстанції при вирішенні питання про відкриття провадження у справі, а також має вирішальне значення при вирішенні питання про відмову у відкритті провадження у справі. Адже коли справа розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, можливість відкрити провадження у справі відсутня, за певними винятками. Крім того, існують певні категорії адміністративних справ, які не підлягають оскарженню, зокрема, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які притягаються до адміністративної відповідальності [19, с. 285].

2. Якщо є ухвала про закриття провадження у зв'язку з відкликанням раніше поданої касаційної скарги тієї ж особи на те саме рішення. У цьому розділі йдеться про випадки, коли внаслідок відкликання касаційної скарги апелянтом апеляційна скарга приймається Верховним Судом і, як наслідок, апеляційне провадження припиняється, а особа позбавляється можливості подати апеляційну скаргу в майбутньому [19, с. 285-286].

3. Якщо винесено ухвалу про залишення без задоволення апеляційної скарги тієї самої особи або якщо винесено ухвалу про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою на те саме рішення тієї самої особи.

4. Якщо скаржник не подав клопотання про поновлення строку на апеляційне оскарження, або якщо причини поновлення строку на апеляційне оскарження визнані судом неповажними. Наприклад, у справі № 380/1107/20 Верховний Суд виніс постанову від 13 липня 2021 року та відхилив клопотання про поновлення строку на апеляційне оскарження Головного управління Державної податкової служби у м. Львові, яке було створено як самостійний підпорядкований орган Державної податкової служби. У цій справі Головне управління ДФС у Львівській області вже подавало апеляційну скаргу, яка була залишена без руху, але причини, наведені в заяві заявника про поновлення строку на апеляційне оскарження щодо недотримання такого строку, були визнані Верховним Судом неповажними, а тому Суд відмовив у відкритті апеляційного провадження на цій підставі [26].

5. Суд може визнати касаційну скаргу необґрунтованою у кількох випадках, зокрема, коли оскаржується ухвала, яка не завершує розгляд справи, і при цьому відповідне застосування норми права є очевидним і не викликає сумнівів у його тлумаченні. Також касаційне провадження не відкривається при перегляді ухвал про повернення заяви позивачу та у справах, що стосуються виконавчих органів влади і місцевого самоврядування з питань, які стосуються свободи мирних зібрань, а також дій або бездіяльності органів виконавчої служби чи примусового

видворення іноземців, якщо ці справи не мають впливу на формування єдиної правозастосовної практики.

6. Верховний Суд вже викладав у висновок щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, порушеного в касаційній скарзі на рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи та/ або постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково, і суд апеляційної інстанції переглянув судові рішення відповідно до такого висновку (крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку або коли Верховний Суд вважатиме за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах).

Отже, відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України вимагає виконання кількох ключових умов. Скарга повинна бути належно оформлена з дотриманням всіх процесуальних вимог, включно з точним викладом порушень прав, які стали підставою для апеляції. Також важливо дотримуватися встановлених строків для подання скарги і сплатити відповідний судовий збір. Касаційна скарга має містити юридично значимі аргументи, які можуть вплинути на перегляд справи. Тільки за умови виконання цих критеріїв можливе відкриття касаційного провадження, що забезпечує дотримання принципів правосуддя і рівності перед законом. Відмова у відкритті касаційного провадження має наслідком неможливість повторного звернення з касаційною скаргою у відповідній справі, а відтак має виноситися лише з підстав, визначених законом, адже в іншому випадку може бути порушеним право особи на доступ до правосуддя, гарантований ст. 55 Конституції України, а також ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

2.2. Особливості порядку здійснення касаційного перегляду справ в адміністративних судах

Розглянемо особливості провадження в адміністративних судах. Перша стадія - відкриття провадження у справі. Ця стадія викликає найменше заперечень і повністю відповідає законодавчому визначенню цієї стадії в КАС України. Ця стадія охоплює процесуальну діяльність судді-доповідача та особи, яка звертається до Верховного Суду з метою реалізації права на апеляційне оскарження. Право на апеляційне оскарження визначається кількома умовами та передумовами: 1) суб'єктивними; 2) матеріально-правовими; 3) особистими; 4) формальними [4, с. 13]. Так, суб'єктами права на апеляційне оскарження є: 1) учасники справи; 2) особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки. Таким чином, ці умови, передбачені частиною першою статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України, становлять суб'єктивні умови права на апеляційне оскарження.

Матеріально-правові умови визначають рішення суду, на яке може бути подана апеляційна скарга. До них належать: «1) рішення суду першої інстанції за результатами апеляційного розгляду; 2) ухвали суду першої та апеляційної інстанції (перелік міститься у частинах 2 та 3 статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України); 3) постанови суду апеляційної інстанції. Крім того, Закон містить перелік судових рішень, які не підлягають апеляційному перегляду (наприклад, 1) постанови, ухвали судів першої та апеляційної інстанцій, якщо рішення підлягає перегляду Верховним Судом в апеляційному порядку; 2) за винятком, передбаченим пунктом 2 частини п'ятої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України, ухвали суду, прийняті в порядку спрощеного позовного провадження (рішення судів у справах незначної складності та інших справах, які підлягають перегляду за правилами)» [10].

Формальні передумови стосуються дотримання процесуальних вимог, таких як форма скарги до Касаційного суду, строки оскарження та сплата судового збору. Нарешті, особисті передумови – це ті, що залежать від обставин кожної конкретної справи, а також від того, що суд неправильно застосував норми матеріального права або порушив норми процесуального права. При цьому наявність такого роду порушень не абсолютизується, оскільки КАС України встановлює конкретні підстави, коли подібні порушення є підставою для касаційного оскарження: «1) якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку; 2) якщо скажник вмотивовано обґрунтував необхідність відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні; 3) якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах; 4) якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених ч. 2,3 ст. 353 КАС України. Саме ці передумови і становлять вже відомі «фільтри»» [5, с. 104].

Суддя-доповідач формує попередній висновок про долю апеляційної скарги та аналізує, чи були дотримані заявником усі умови та передумови щодо права на апеляційне оскарження, щоб забезпечити усунення недоліків апеляційної скарги. Єдиним процесуальним рішенням, яке суддя-доповідач може прийняти самостійно, є рішення про повернення апеляційної скарги до усунення недоліків, тобто проміжне рішення, яке не створює незворотних перешкод для розгляду апеляційної скарги [20, с. 153]. Усі інші процесуальні рішення щодо долі апеляційної скарги та перспектив апеляційного перегляду приймаються колегією суддів у складі не менше трьох суддів. З цього можна зробити висновок, що стадія відкриття апеляційного провадження включає в себе ще одну стадію: вивчення матеріалів апеляційної скарги та попередній висновок помічника судді для

вирішення питання про призначення справи до слухання. На жаль, КАС України не передбачає ані конкретного алгоритму дій, ані повноважень колегії суддів, ані строків ознайомлення з матеріалами справи.

Питання щодо повноважень судді-доповідача та суддів колегії суддів, а також підстав ухвалення судових рішень за результатами першого етапу потребують окремої уваги і не будуть розглядатися в межах предмета цієї статті, тому перейдемо до наступного етапу – підготовки до апеляційного розгляду. Структура українського адміністративного процесуального права не виділяє цієї стадії, але вона існує цілком об'єктивно і має дуже чіткі межі, визначені відповідним процесуальним актом-ухвалою.

Особлива роль на цій стадії відводиться також секретарю судового засідання. Це пов'язано з тим, що більшість дій, пов'язаних з підготовкою змагального судового засідання, здійснює саме секретар судді: 1) визначення складу учасників справи; 2) вирішення письмових клопотань учасників справи; 3) визначення можливості проведення попереднього судового засідання або письмового слухання за наявними у справі матеріалами у Великій Палаті; 4) вирішення питання про зупинення виконання судового рішення вирішення питання про зупинення виконання рішення у справі, що оскаржується, та будь-яких інших питань, необхідних для розгляду справи Великою Палатою. Крім того, в рамках підготовчої стадії розгляду справи суд повідомляє учасників справи про дату, час і місце розгляду справи, якщо справа розглядатиметься в судовому засіданні, а учасникам справи надається можливість подати свої письмові відзивы та клопотання у відповідь на апеляційну скаргу

Важливим елементом підготовки до апеляційного слухання є попереднє слухання. Ця стадія суттєво відрізняється від підготовчого засідання. По-перше, це обов'язкова стадія; по-друге, вона проводиться з метою формування позиції колегії суддів по суті справи; ґрунтується на доповіді судді-доповідача; проводиться без участі сторін у справі. Ця стадія є завершальним етапом підготовки справи до розгляду у Верховному трибуналі і завершується прийняттям рішення про розгляд справи у Верховному трибуналі [5, с. 106].

Апеляційний розгляд відбувається як у судовому, так і в письмовому провадженні. Ця стадія характеризується усіченою структурою етапів, оскільки складається з трьох основних частин. Крім традиційних процесуальних дій на цій стадії, під час відкриття судового засідання вирішуються клопотання, заявлені учасниками процесу, суддя/доповідач колегії суддів доводить до відома судового рішення, що оскаржується, доводи апеляційної скарги та заперечень проти неї. Наступним етапом є заслуховування пояснень сторін та інших учасників процесу. У своїх поясненнях вони можуть наводити лише ті аргументи, які стосуються підстав для перегляду прийнятності судового рішення. Хоча стаття 344 КАС України не повторює положення статті 344 КАС України, на практиці сторонам надається така можливість і формується інший підхід [9]. Останнім кроком є розподіл справи на палати для вирішення справи. Таким чином, форма судового процесу у Великій Палаті суттєво відрізняється через свої особливості.

Отже, дотримання загальної логіки стадії руху справи в кожній інстанції адміністративного судочинства не тільки сприяє гармонізації, універсальності та завершеності адміністративної процесуальної форми, а й свідчить про зрілість юридичної техніки та робить адміністративне судочинство більш зрозумілим і доступним для всіх зацікавлених осіб. Порушення провадження у справі, підготовчі процедури, розгляд і вирішення справи є стадіями, які відповідають беззаперчній логіці вирішення спорів у всіх справах у змагальному процесі. Водночас, якщо Апеляційне провадження передбачає лише два структурні елементи – відкриття змагального провадження та розгляд апеляційної скарги, то обидва параграфи КАС України містять положення, що передбачають обов'язкові та добровільні дії, які традиційно відповідають підготовчому провадженню як самостійним структурним елементам стадійного розділу процесуальної форми. Тому розмитість підготовчого провадження у Великій Палаті навряд чи можна вважати вдалим кроком на шляху вдосконалення процесуальної форми адміністративного судочинства.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

3.1. Проблемні питання сучасного стану касаційного розгляду адміністративних справ

Одним із невирішених питань є позиція колегіального розгляду малозначних адміністративних справ, яка не має належного пояснення. З одного боку, за загальним правилом, рішення у малозначних справах не оскаржуються. З іншого боку, на практиці судді можуть перейти зі спрощеної процедури на загальну, але не можуть змінити свою думку і вирішити, що справа, яку вони вже вирішили не є малозначною. Єдиний варіант, що залишається, - продовжувати розглядати складні справи як малозначні, тобто у спрощеному провадженні. Це пов'язано з тим, що суд не може розглядати справу, яку він визнав малозначною, в порядку, який не є спрощеним. І в цьому випадку навіть більшою проблемою є не те, як суд розглядає справу, а те, що така справа може бути оскаржена в апеляційному суді, а не в суді апеляційної інстанції [16, с. 90].

Крім цього, в ухвалі щодо неприйнятності заяви № 26293/18 у справі «Азюковська проти України» (Azyukovska v. Ukraine) ЄСПЛ наголошував, що «критерій малозначності охоплює передбачуваність судового рішення. Сторона, яка вважає, що її права було порушено або не захищено, має аргументовано обґрунтувати наявність обставин, котрі б дозволили розглядати просту адміністративну справу у порядку касаційного розгляду всупереч існуючим процесуальним фільтрам та механізмам забезпечення принципів розумності й справедливості» [17].

У рішенні у справі № 684/865/18 Верховний Суд резюмував, що малозначність справи є властивістю, що не вимагає підтвердження судом першої чи апеляційної інстанції та впливає безпосередньо зі змісту процесуального закону [28]. В Ухвалі № 643/12214/16-а від 26.04.2018, що містить окрему думку,

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Гімона М.М. констатує, що: «єдиною підставою для допуску таких справ (незначної складності, малозначних) до касаційного перегляду є розгляд адміністративної справи судом першої інстанції у порядку скороченого провадження із порушенням приписів частин 1, 11 статті 183-2 КАС України» [27].

Таким чином, перегляд малозначних та складних адміністративних справ в апеляційному порядку є неоднозначним як у правовому регулюванні, так і в розумінні в сучасному законодавстві. Однак більш обґрунтованим і збалансованим видається вектор на розвантаження судової системи, в тому числі й апеляційної, та збереження процесуальних фільтрів, які дозволяють адміністративним судам створювати та формалізувати цілісність судової практики, враховуючи національні та європейські традиції.

Як підкреслюють дисертанти, які досліджували організаційно-правові засади адміністративного судочинства в Україні та теоретико-правові засади діяльності апеляційних судів, апорією в сучасних реаліях, яка потребує нагального вирішення, є строк вирішення питання про відкриття апеляційного провадження (ст. 334 КАС України). його дотримання [8, с. 187]. Окрім питання дотримання строків вирішення питання про відкриття провадження, дискусійними також є питання попереднього розгляду справи у судовому засіданні (ст. 340 КАС України), розгляду апеляційних скарг та вирішення адміністративних справ судами загальної юрисдикції протягом розумного строку.

Поряд з цими проблемами, пов'язаною з ними є нездатність сформулювати правову визначеність. Суди в адміністративних справах, у тому числі апеляційні, регулярно висловлюють діаметрально протилежні правові позиції або ухвалюють правові висновки, не скасовуючи вже існуючі правові висновки. Звісно, неузгодженість практики є негативним фактором як для судів, що розглядають справи у стислі строки, так і для всієї системи спеціалізованих адміністративних судів. Це пов'язано з тим, що без однаковості на найвищому рівні, де ця практика фактично систематизується, неможливо рекомендувати регіональним та апеляційним судам дотримуватися певних позицій.

Деякі науковці вказують на суперечливий та нечіткий характер апеляційного оскарження окремих рішень судів. Окрема ухвала в адміністративних справах – це форма судового рішення, в якій суд, встановивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити і направити суб'єкту владних повноважень вимогу про вжиття заходів щодо усунення причин та умов порушення закону. Відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України, рішення спеціальних судів можуть бути оскаржені та переглянуті в апеляційному порядку, тоді як рішення спеціальних судів у складі Верховного Суду є остаточними і оскарженню не підлягають [14].

Водночас, фактичний статус і права сторін у цій частині закону не визначені. Звертаючись до судової практики, Верховний Суд тлумачить окремі ухвали в адміністративних справах як засіб реагування на випадки порушень правопорядку, які суд не може усунути самостійно при вирішенні адміністративних спорів засобами, передбаченими КАС України [12]. Водночас окремі ухвали є одним з інструментів механізму стримувань і противаг, що запобігає порушенням правопорядку, які не можуть бути усунуті адміністративним судом навіть за умови вжиття ним відповідних заходів самостійно.

Суб'єкти, які зверталися із заявами про винесення окремих ухвал на стадії апеляційного оскарження, були свідками адміністративних правопорушень, передбачених статтею 122 КУпАП [10]. Отже, в рамках апеляційного провадження при постановленні окремої ухвали суд переважно враховує зміст вироку та принципи належного здійснення правосуддя, хоча в судовій практиці іноді трапляються ситуації, коли цього не відбувається. Наприклад, у рішенні у справі № 640/6560/22 колегія суддів Адміністративного суду визнала, що окрема ухвала, постановлена з приводу неналежного виконання процесуальних обов'язків та зловживання процесуальними правами представником Міністерства внутрішніх справ України, не є окремим рішенням, якщо процесуальні права безпосередньо стосуються прав сторін або законності та обґрунтованості судового рішення дійшов висновку, що вони мали бути ініційовані суб'єктом,

який безпосередньо впливає на законність та обґрунтованість судового рішення [13].

Наведені приклади виявляють ще дві організаційно-правові проблеми колегіальних судів у зв'язку з аналізом колегіального перегляду окремих рішень адміністративних судів. По-перше, це велика кількість колегіальних проваджень, і в багатьох випадках ця кількість пропорційна недотриманню процесуальних фільтрів; по-друге, проблема уніфікації правових позицій адміністративних колегіальних судів та Великої Палати Вищого адміністративного суду.

Зупинимося на аспекті гармонізації та уніфікації судової практики, яка формується в результаті апеляційного оскарження, зокрема, в адміністративних справах. В українському законодавстві використовуються терміни «однакове застосування норм права», «забезпечення однакового застосування судами загальної юрисдикції норм матеріального права» та «забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції» [8, с. 189]. Перелічені елементи термінологічного апарату національного права є спорідненими, хоча й не тотожними за змістом.

Гарним прикладом ефективного формування єдності судової практики з адміністративної спеціалізації є виправлення адміністративними судами помилок у правозастосуванні щодо спорів, пов'язаних з виборчими процедурами. Зокрема, тривалий час дискусійним було питання, чи завжди слід визнавати протиправною бездіяльність суб'єктів владних повноважень (зокрема, виборчих комісій). У своїй практиці Адміністративний суд виробив загальне визначення, яке було сформульоване під час розгляду виборчого спору щодо президентських виборів 2019 року [16, с. 91]. Наприклад, єдина правова позиція була застосована в контексті реєстрації кандидатів на проміжних виборах 2021 року. А саме, внесення грошової застави у встановленому розмірі та порядку є однією з умов реєстрації кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, а невиконання такої вимоги є підставою для відмови в реєстрації кандидатом. Таким чином, функція забезпечення однакового застосування та розуміння закону має значний вплив на дотримання принципів виборчого процесу, що

об'єктивно підтверджує важливість роботи в цьому напрямі через систему перегляду адміністративних справ Великою Палатою Верховного Суду.

Отже, загалом серед причин зниження ступеня узгодження судової практики домінують об'єктивні, котрі не залежать від суду прямо: сюди можна віднести зміни законодавства, коли відступ від раніше сформованої правової позиції диктується безпосередньо положеннями зміненого закону; ухвалення рішення Конституційного Суду України (тут ситуація дотична зміні законодавству, оскільки з урахуванням специфіки діяльності Конституційного Суду України і його функції тлумачення Конституції й перевірки законодавства на факт відповідності Основному Закону, він може визнавати ті чи інші норми неконституційними); нечіткість дефініцій або законотворчі помилки (колізії, прогалини, застосування аналогії); динаміка практики ЄСПЛ, що відображається на касаційному розгляді тощо.

3.2. Шляхи вдосконалення касаційного оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві

Нас найбільше цікавлять не особливості адміністративного оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення, а існуючі проблеми, пов'язані з цією системою, та можливі шляхи їх вирішення. Тому в цьому контексті слід звернути увагу, насамперед, на підстави для відмови у відкритті провадження, такою з яких, на нашу думку, є відсутність підстав для оскарження. Так, відповідно до статті 333 чинного КАСУ при оскарженні судового рішення (крім рішення, яким закрито провадження у справі) суд може визнати скаргу необґрунтованою і відмовити у відкритті провадження у справі, якщо правильне застосування норми права є очевидним і не викликає обґрунтованих сумнівів щодо її застосування чи тлумачення [10]. Суд повинен відмовити у відкритті провадження щодо перегляду ухвали про повернення заяви позивачу (заявнику), а також ухвали у справі, зазначеній у статтях 280, 281, 287 і 288 Закону, хоча рішення суду першої інстанції за наслідками розгляду такої скарги має бути в

контексті однакової правозастосовчої практики не може мати значення для формування практики, таке провадження не може бути відкрито [10]. Очевидно, що такий підхід покликаний розвантажити суди та унеможливити залучення Верховного Суду до вирішення беззмістовних скарг.

Однак, з іншого боку, це положення також може розглядатися як таке, що не відповідає конституційним та міжнародним гарантіям судового захисту та справедливого судового розгляду. Зокрема, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод встановлює, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість його кримінального обвинувачення передбачено [2].

Проблема полягає в тому, що, хоча Закон передбачає необґрунтованість відмови Апеляційної палати у відкритті провадження в ній, він не вимагає, щоб така відмова була обґрунтованою. Натомість стаття 333 КАСУ вводить понятійно-термінологічні тлумачення, такі як «правильність застосування норми права є очевидною» та «немає обґрунтованого сумніву», які мають оціночний характер [10]. За таких обставин створюються досить сприятливі підстави для зловживання судами своїм правом на відмову у відкритті апеляційного провадження.

З метою посилення гарантій судового захисту та права на справедливий судовий розгляд спорів і запобігання зловживанню Великою Палатою своїми повноваженнями, якщо суд дійде висновку про необґрунтованість апеляційної скарги Великої Палати та відсутність очевидних ознак зловживання апелянтом процесуальними правами, суд повинен залишити апеляційну скаргу Великої Палати без руху і надати апелянту строк для усунення недоліків. Бажано було б передбачити в ГПК, що скаржнику має бути наданий строк для усунення недоліків. Такий підхід також видається справедливим, оскільки інтереси громадян, права, свободи чи законні інтереси яких порушено внаслідок незаконної адміністративної дії, не представляють в суді апеляційної інстанції

самостійно, а діють через своїх адвокатів. Одним із засобів, за допомогою якого клієнти могли б контролювати якість представництва їхніх інтересів адвокатами, було б повідомлення суду про залишення апеляційної скарги без задоволення у зв'язку з відсутністю процесуальної правосуб'єктності.

Іншими словами, у статті 328 Закону йдеться про справи, які «становлять основу для формування однакової правозастосовчої практики», «справа становить значний суспільний інтерес» та «мають виняткове значення для учасників справи». Водночас закон не роз'яснює, що саме мають на увазі такі справи. Тому в кожному конкретному випадку суд першої інстанції самостійно вирішує, чи має справа про оскарження адміністративного акта ознаки, які можна віднести до «базових для формування однакової правозастосовчої практики», «становить значний суспільний інтерес» або «має виняткове значення для учасників справи».

Далі вважаємо за необхідне зупинитися на питанні регулювання апеляційного оскарження рішень першої інстанції: зі змісту статті 328 КАСУ досить складно зробити однозначний висновок. З одного боку, вона встановлює конкретний перелік судових рішень (викладений у пунктах 3, 4, 12, 13, 17 та 20 частини першої статті 294 КАС України), які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку після їх повторного розгляду судом апеляційної інстанції. З іншого боку, у цій статті (тобто у ст. 328 КАС України) немає прямої вказівки на виключність цього переліку; якщо припустити, що перелік судових рішень, які підлягають апеляційному перегляду, визначений у ст. 328 КАС України, є виключним, то багато судових рішень з певних важливих процесуальних питань (забезпечення доказів, відмова у забезпеченні доказів, витребування доказів, забезпечення доказів забезпечення доказів, скасування ухвали про забезпечення позову, заміна заходу забезпечення позову, скасування заходу забезпечення позову, відмова у забезпеченні позову, відмова у заміні заходу забезпечення позову або у скасуванні заходу забезпечення позову, відмова у відновленні або продовженні пропущеного провадження тощо) виявилися б підвідомчими апеляційній інстанції.

На наше глибоке переконання, така ситуація не відповідає місії Верховного Суду в судовій системі загалом та в адміністративному судочинстві зокрема. Зрозуміло, що ефективний контроль за законністю та правильністю застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, а також забезпечення якості та єдності судової практики буде складно здійснювати без перегляду значної частини рішень. Тому ми переконані, що стаття 328 КАС України має передбачати, що Верховний Суд може за необхідності переглянути в апеляційному порядку інші рішення, крім тих, що передбачені статтею 328 цього Кодексу, крім випадків, коли можливість такого перегляду прямо заборонена законом [10].

Підсумовуючи, можна погодитися із загальною думкою юридичної спільноти, що оновлення КАС України стало важливим кроком на шляху вдосконалення системи апеляційного оскарження. Водночас правове регулювання цієї системи не позбавлене недоліків, які потребують усунення, оскільки створює сприятливі умови для зловживань та дискримінаційних підходів з боку Верховного Суду при вирішенні питання про розгляд конкретної адміністративної справи щодо оскарження адміністративного акта у Великій Палаті Апеляційного Суду. Запропоновані нами зміни до КАС України покликані посилити гарантії права на справедливий суд та зобов'язати Верховний Суд здійснювати більш якісний та предметний контроль за застосуванням судами нижчих інстанцій норм матеріального та процесуального права.

ВИСНОВКИ

Таким чином, підсумуємо результати нашого дослідження, зокрема, зроблені нами висновки та пропозиції:

1. З'ясовано, що касаційне оскарження судових рішень є останньою інстанцією державного механізму захисту прав, яка перевіряє правильність дотримання та застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права. Нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України суттєво оновила характер та процедуру апеляційного провадження в адміністративних справах. Так, було запроваджено так званий «апеляційний фільтр», який дозволяє оскарження до Верховного Суду як єдиного суду апеляційної інстанції лише у випадках, прямо передбачених законом. Ці та інші питання потребують подальшого вивчення та дослідження.

2. Аргументовано, що касаційне провадження є важливим елементом в системі адміністративного судочинства України, виконуючи критичну роль у забезпеченні законності, справедливості та єдності судової практики. Ця стадія не лише захищає права сторін, але й сприяє уніфікації правозастосування, забезпечуючи консистентність і передбачуваність рішень по всій країні.

3. Проаналізовано, що для ініціювання процедури оскарження в українському адміністративному судочинстві необхідно виконати кілька важливих умов. Скарга має бути належним чином складена з дотриманням усіх процесуальних вимог, включаючи точний виклад порушення прав, що є підставою для оскарження. Важливо також дотриматись строків подання апеляційної скарги та сплатити відповідний судовий збір. Скарга повинна містити юридично значущі аргументи, які можуть вплинути на перегляд справи. Лише за умови дотримання цих критеріїв може бути відкрито апеляційний розгляд, що забезпечить дотримання принципів справедливості та рівності перед законом. Відмова у відкритті апеляційного провадження має відбуватися лише з підстав, передбачених законом, оскільки це означатиме унеможливлення подання повторних апеляційних скарг у даній справі, в іншому випадку - втрату права на апеляційне оскарження. Інакше може бути порушено право на доступ

до правосуддя, гарантоване статтею 55 Конституції України та статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

4. Встановлено, що розмитість підготовчого провадження у Великій Палаті навряд чи можна вважати вдалим кроком на шляху вдосконалення процесуального формату адміністративного судочинства. Межі стадій підготовчого провадження чітко не визначені, що ускладнює оцінку та судження про характер попереднього розгляду справи. З одного боку, норми, що визначають порядок її здійснення та завдання, які вирішуються в цьому процесі, виходять за межі статті про підготовку справ до розгляду Великою Палатою. Аналіз змісту зазначеної статті свідчить, що попередній розгляд справи не можна ототожнювати з попереднім судовим засіданням за аналогією з процедурою суду першої інстанції.

5. Виявлено, що серед причин зниження рівня уніфікації судової практики переважають об'єктивні чинники, які не залежать безпосередньо від судів. До таких факторів належать законодавчі зміни, коли відхилення від раніше сформованих правових позицій безпосередньо продиктовані положеннями зміненого закону, ухвалення рішень Конституційним Судом України, нечіткість визначень та законодавчі помилки, а також динаміка практики ЄСПЛ, що відображається в процедурі апеляційного оскарження.

6. Досліджено, що оновлення КАС України стало важливим кроком на шляху вдосконалення механізму роботи Апеляційної палати. Водночас правове регулювання інституту не позбавлене недоліків, які потребують усунення, оскільки створює сприятливі умови для зловживань та дискримінаційних підходів з боку Верховного Суду при вирішенні питання про розгляд тих чи інших адміністративних справ у провадженні за апеляційними скаргами на адміністративні акти. Запропоновані нами зміни до КАСУ покликані посилити гарантії права на справедливий суд та зобов'язати Верховний Суд здійснювати більш якісний та предметний контроль за застосуванням судами нижчих інстанцій норм матеріального та процесуального права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії і практики : настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. К. : Істина, 2007. 608 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та інші. Херсон : *ОЛДІ-ПЛЮС*. 2018. 446 с.
3. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / І.М. Балакарева, І.В. Бойко, Я.С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н.Б. Писаренко. Харків : Право. 2016. С. 260.
4. Бітов А.І. Особливості касаційного провадження в адміністративному судочинстві: монографія. Одеса. *Фенікс*. 2016. 258 с.
5. Вовк П. В. Особливості процесуальної форми касаційного провадження в адміністративному судочинстві. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття»: у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 102-104.
6. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядкух : монографія. Харків : Право. 2010. 352 с.
7. Ємельянова І.І. Теоретичні та практичні аспекти апеляційного і касаційного перегляду судових рішень у цивільному судочинстві. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_1699 (дата звернення: 27.04.2024).
8. Капинос О.В. Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні: дис.. канд. юрид. Наук 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя. 2021. 312 с.
9. Касація. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.). Київ: *Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана*. 2001. Т. 3. К.-М., С. 59.
10. Кодекс адміністративного судочинства України *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. ст.446 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 27.04.2024).

11. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. {Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97}. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 30.04.2024).

12. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі № 761/21513/20 від 27.01.2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103034781> (дата звернення: 30.04.2024).

13. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі № 640/6560/22 від 30.12.2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631752>. (дата звернення: 30.04.2024).

14. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 30.04.2024).

15. Решота В.В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції : монографія. Львів : СПОЛОМ. 2020. 180 с.

16. Серватюк Л.В., Кучер Ю.А. Апеляційне та касаційне оскарження адміністративних справ незначної складності (малозначність справ). *Актуальні проблеми держави і права*. № 5. 2021. С. 88–96.

17. Справа «Азюковська проти України» (Заява № 47921/08): рішення Європейського суду з прав людини. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e69#Text (дата звернення: 28.04.2024).

18. Стафійчук К.В. Передумови відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 284–287.

19. Стафійчук К.В. Правова природа касаційного провадження в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 317-319.

20. Стафійчук К.В. Стадії касаційного провадження в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 4. С. 152–156.

21. Ульмер М.М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2014. 236 с.

22. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 12 липня 2021 р. у справі № 580/4761/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98245203> (дата звернення: 27.04.2024).

23. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 05 листопада 2019 р. у справі № 440/2586/19 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85411715> (дата звернення: 28.04.2024).

24. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 15 липня 2021 р. у справі № 320/3739/19 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98343877> (дата звернення: 28.04.2024).

25. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 07 червня 2021 р. у справі № 520/4287/2020 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97494857> (дата звернення: 28.04.2024).

26. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 14 червня 2021 р. у справі № 440/1488/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97628205> (дата звернення: 28.04.2024).

27. Ухвала у справі № 643/12214/16-а від 26.04.2018. *Окрема думка*. Верховний Суд. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73705202> (дата звернення: 30.04.2024).

28. Шишка Ю. Найбільше шансів на касаційний перегляд мають малозначні адміністративні справи, найменше – господарські. *Закон і бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/138824-naybilshe_shansiv_na_kasaciyniy_pereglyad_mayut_maloznachni_html (дата звернення: 28.04.2024).