

10. “NABU was asked to investigate the procurement of IFV at inflated prices”, available at : <http://ua1.com.ua/politics/nabu-prosyat-rozsliduvati-zakupivlyu-minoboroni-bmp-zavishchenimi-cinami-43981.html>.

УДК 347.998.85:347.987.1

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-4-05>

Оцінні поняття в діяльності касаційного адміністративного суду при встановленні допустимості оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для позивача

Барікова А.А.

*Верховний Суд, вул. Московська, 8, корп. 5, м. Київ, Україна
anna.barikova@gmail.com*

Ключові слова:

адміністративне судочинство, касаційне провадження, алгоритм, динамічне програмування, локальний пошук.

У статті висвітлено порядок здійснення процесуального розсуду судом касаційної інстанції при використанні оцінних понять щодо допустимості оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для позивача. Автор запропонувала доцільність застосування моделей «жадібних» алгоритмів локального пошуку та/або динамічного програмування щодо встановлення «відповідного» значення критеріїв для відкриття або відмови у відкритті касаційного провадження. Доведено, що оцінка судом таких підстав можлива як за умови «позитивного», так і «негативного» регулювання, у разі існування неясного змісту юридичних норм. Уточнено, що процесуальний розсуд є легітимним у разі існування регламентованого на рівні закону процесуального права одночасного обрати кілька моделей поведінки. Йдеться про легітимізацію процесуальної поведінки суду та учасників справи з огляду на мету закону (телеологічне тлумачення) та співвідношення між аргументами з контексту справи відповідно до принципу справедливості.

Надійшло до редколегії:

12.12.2018

Прийнято до друку: 14.02.2019

Estimative conceptions in the activities of cassation administrative court for determining admissibility of judicial decisions, where the case constitutes a significant public interest or paramount importance for the plaintiff

Barikova A.A.

*Supreme Court, Moskovska str., 8, BLK 5, Kyiv, Ukraine
anna.barikova@gmail.com*

Key words:

administrative proceedings, cassation proceedings, algorithm, dynamic programming, local search.

The paper outlines the process for implementing procedural discretion by the court of cassation instance in the use of estimative conceptions regarding the admissibility of appeals against court decisions, if the case is of significant public interest or of exceptional importance to the plaintiff. The author has proposed the feasibility of using models of “greedy” local search algorithms and/or the dynamic programming framework to establish “appropriate” criteria for opening or refusal to open

cassation proceedings. It has been proved that the court's assessment of such grounds is possible both under the condition of "positive" and "negative" regulation, in case of obscure content of legal provisions. Procedural discretion has been specified as legitimate in response to simultaneous behavioural patterns, being regulated by procedural law. It is about legitimizing the procedural behaviour of the court and the participants in the case, taking into account the purpose of the law (teleological interpretation) and the relationship between the arguments from the context of the case in accordance with the principle of justice. Attention has been focused on the formulation of approaches of the cassation administrative court on the admissibility of cassation appeal of court decisions. The author has substantiated that in fact a "three-step test" is used to establish a significant public interest or the exceptional value of the case for the complainant, i.e. 1) according to the legitimate goal; 2) on the basis of requirements regarding the quality of law (accessibility, predictability, clear definition of the boundaries of discretionary powers) based on the assessment of the circumstances of the case and statutory regulation; 3) taking into account the principles of proportionality, "the need for a democratic society" in the formulation of the operative part of the court decision.

У пункті 2 частини п'ятої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що судові рішення у справах незначної складності не підлягають касаційному оскарженню [1]. Як виключення суд може відкрити касаційне провадження, якщо справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для скаржника [1] (підпункт «в» пункту 2 частини п'ятої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України).

За друге півріччя 2018 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду станом на 31.12.2018 постановив 875 ухвал за підпунктом «в» пункту 2 частини п'ятої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України. Як правило, суд посилається в одній ухвалі на єдину підставу для обґрунтування допустимості касаційного оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для скаржника.

Так, постановлено 98,51 % вмотивованих ухвал про відкриття провадження з огляду на підпункт «в»

пункту 2 частини п'ятої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України. Водночас, як правило, суд касаційної інстанції відмовляє у відкритті касаційного провадження. Переважно застосовуються критерії як відсутності значного суспільного інтересу, так і виняткового значення справи для скаржника (46,24 % ухвал). У цілому постановлено 97,37 % відповідних вмотивованих ухвал, із яких щодо відсутності значного суспільного інтересу 46,60 %, виняткового значення справи – 99,65 %.

Особливості здійснення процесуального розсуду, зокрема, в адміністративному процесі досліджували В.М. Бевзенко, Р.О. Куйбіда, П.В. Куфтирєв, Д.Д. Луспенник, Г.В. Панова, В.Г. Перепелюк, О.М. Семеній, О.І. Сеньків, М.І. Смокович та інші.

Водночас додаткової наукової розвідки потребує формулювання чітких меж реалізації процесуального розсуду на основі формування обґрунтованої правової позиції стосовно застосування всіма судами норм матеріального права та дотримання норми процесуального

права з огляду на принцип юридичної визначеності.

Метою статті є розкриття особливостей процесуального розсуду під час встановлення допустимості касаційного оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для скажника.

У кожній конкретній справі касаційний суд зазначає напрямок вибору оптимальної моделі поведінки щодо здійснення процесуального розсуду. При формулюванні підходів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду щодо допустимості касаційного оскарження судових рішень фактично застосуванню підлягає «триступеневий тест» для встановлення значного суспільного інтересу чи виняткового значення справи для скажника. Безумовно, результат вирішення спору залежить від особливостей правового регулювання та конкретних обставин адміністративної справи.

Тому суд вправі відкрити касаційне провадження за сукупності таких підстав:

1) відповідно до легітимної мети – з огляду на рішення Європейського суду з прав людини у справах «Сідіропулос та інші проти Греції», «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства тощо;

2) на підставі вимог щодо якості закону (доступності, передбачуваності, чіткого визначення меж дискреційних повноважень) за результатами оцінки обставин справи та нормативного регулювання – згідно з рішеннями у справах «Вогт проти Німеччини», «Гроппера радіо АГ» та інші проти Швейцарії», «Реквеньї проти Угорщини» та інших;

3) зважаючи на принципи пропорційності, «необхідності у демократичному суспільстві» при формулюванні резолютивної частини судового рішення – згідно з рішеннями у справах «Вебер проти Швейцарії», «Ворм проти Австрії», «Гримковська проти України», «Гудвін проти Сполученого

Королівства», «Ляшко проти України», «Ферайнінг Вікблад Блюф» проти Нідерландів», «Фрессоз та Руар проти Франції» тощо.

У національній судовій практиці з цього приводу сформувався однозначний підхід щодо допустимості касаційного перегляду судових рішень у конкретній справі з урахуванням «обставин справи ... та з метою забезпечення єдності правозастосовчої практики» [2; 3]. Так, «процесуальний закон передбачає умови, за наявності яких справи незначної складності можуть переглядатися в касаційному порядку ... мають зазначатися, щонайменше, новітні, проблемні, засадничі, раніше ґрунтовно не досліджувані питання права, відповідь касаційного суду на які мала б надати нового, уніфікованого розуміння та застосування права як для сторін спору, так і для невизначеного, але широкого кола суб'єктів правовідносин. Якщо відштовхуватись від положень процесуального закону про те, що справа має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу, то в касаційній скарзі мають наводитися обставини, які виділяють вимоги скажника якимись особливими, рідкісними чи унікальними ознаками, завдяки чому вони виокремлюються із загального ряду» [4].

Як зазначає Європейський суд з прав людини, повноваження судів вищого рівня з перегляду повинні здійснюватися для виправлення судових помилок і недоліків. Така контрольна функція не повинна бути замаскованим оскарженням. Відхід від цього принципу можливий лише тоді, коли цього вимагають відповідні вагомі й непереборні обставини. Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata*, тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою – домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі [5] (рішення у справі

«Рябих проти Росії»). У практиці Європейського суду з прав людини вказано, що таке обґрунтування полягає в розсіюванні сумнівів щодо тлумачення, враховуючи зміни у повсякденній практиці [6] (рішення у справі «Горжелік та інші проти Польщі»); забезпечення уніфікованого та єдиного застосування права [7; 8] (*mutatis mutandis*, рішення у справах «Стефаніка та інші проти Румунії», «Тудор Тудор проти Румунії»).

У контексті викладеного розуміння контрольної функції суду касаційної інстанції з урахуванням чинних нормативно закріплених меж процесуального розсуду зумовлює доцільність застосування моделей «жадібних» алгоритмів локального пошуку в аспекті динамічного програмування щодо встановлення «відповідного» значення критеріїв для відкриття або відмови у відкритті касаційного провадження.

Зокрема, «жадібні» алгоритми дозволяють покроково приймати рішення з усіх можливих варіантів [9, с. 215]. За аналогією застосовуються підходи щодо формування графів для застосування стратегії дослідження прилеглого простору рішень щодо кожного його елемента [9, с. 271]. По суті, при встановленні допустимості оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для позивача, простір рішень утворюють усі потенційні дискреційні повноваження суду. Відповідно, належна модель поведінки формується при розгляді умовних «вершин графів» (конкретних процесуальних рішень при розгляді та вирішенні адміністративної справи) і «ребер» (мотиваційних підходів суду, зв'язків між обставинами та аргументами у справі). У такий спосіб відбувається «перебір» потенційних рішень у спосіб переходу на наступного можливого варіанту, зокрема, за умови «модифікації» (оновлення) попереднього.

Уточнимо, що зміна підходів правозастосування доцільна виключно відповідно до критеріїв розумності,

відповідальності, об'єктивності, постійності та безсторонності з урахуванням пріоритетних цінностей та змін у життєдіяльності держави та суспільства, цілеспрямованості норм, публічної політики. Як вказує С. Скієна, як альтернатива «жадібним» алгоритмам динамічне програмування дозволяє реалізувати завдання оптимізації для пошуку найкращого можливого глобального рішення [9, с. 293]. Як наслідок, системно та систематично досліджуються всі прояви процесуального розсуду, що гарантує правильність рішення. При цьому ефективність функціонування касаційного суду забезпечується у спосіб збереження раніше отриманих проміжних (поточних) результатів розгляду та вирішення адміністративних справ значного суспільного інтересу чи виняткового значення для скаржника.

Звідси, допустимість відкриття касаційного провадження, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для скаржника, зумовлена потребою забезпечення єдності судової практики. Йдеться про реалізацію принципів верховенства права та правової визначеності, рівності перед законом і судом з метою гарантування розумної передбачуваності судового рішення. Запропонований підхід практики правозастосування втілюється при уніфікованому застосуванні судом однакової юридичної норми в однакових справах щодо різних осіб.

За загальним правилом, при відмові у відкритті касаційного провадження за відсутності виняткового значення адміністративної справи для скаржника суд одночасно посилається на підставу відсутності значного суспільного інтересу адміністративної справи. Разом з тим, особливі критерії пов'язані з оцінкою підстав для неможливості відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою, що не мають фундаментального значення для формування єдиної правозастосовчої практики та особливе значення для позивача.

З урахуванням положень частини п'ятої статті 125 Конституції України касаційний суд при кваліфікації підстав для віднесення адміністративної справи до категорії винятково значущих діє з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин [10]. Тому при перегляді справи в касаційному порядку Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду виконує функції «суду права», який розглядає справи, що мають важливе, принципове значення для суспільства та держави, і на основі розгляду таких справ, формулює правові позиції для судової практики всіх судів нижчого рівня [11; 12; 13].

Так, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду кваліфікує обставини адміністративної справи зважаючи, «на характер спірних правовідносин та предмет позову, значення справи для сторін, її категорію та складність і обраний позивачем спосіб захисту» [14]. У цьому разі касаційний суд переважно враховує позицію Європейського Суду з прав людини щодо неабсолютної реалізації права доступу до суду. Йдеться про опосередковане застосування законних процесуальних заборон і обмежень касаційного оскарження, які не зашкоджують суті права доступу до суду відповідно до легітимної мети, обґрунтованої пропорційності між застосованими засобами та поставленою метою.

Отже, з дотриманням принципів верховенства права, правової визначеності та *res judicata* основоположним критерієм є встановлення неприйнятності касаційної скарги: заявники не постраждали від значної шкоди; справа не розвиватиме право або не сприятиме однаково тлумаченню закону; питання права не мають значення для широкого загалу. Касаційний суд вправі встановити особливі та непереборні обставини для відступу від сформованої практики правозастосування.

Суд касаційної інстанції при використанні оцінних понять щодо

допустимості оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для скажника, звертається до «відповідного» значення слів. Як правило, процесуальний розсуд обумовлений такими чинниками:

– практикою правозастосування з приводу спорів визначеної категорії, зокрема, суду касаційної інстанції;

– кількістю справ з подібними позовними вимогами, а також ознаками, які роблять касаційну скаргу відмінною від інших;

– значенням справи для сторін, категорією та складністю адміністративної справи;

– характером спірних правовідносин, предметом і категорією спору;

– колом учасників спірних правовідносин, суб'єктивним складом учасників справи;

– предметами позову та доказування, обраним позивачем способом захисту.

Таким чином, для відмови у відкритті касаційного провадження суд встановлює такі підстави:

1) неприйнятність касаційної скарги – суспільно значущі чи виняткові обставини не виявлено; обґрунтування щодо їх наявності не наведено або є недостатнім;

2) відсутність фундаментального значення адміністративної справи для формування єдиної правозастосовчої практики – необґрунтованість суспільної важливості чи виняткового значення для учасника справи; відсутність особливих, рідкісних чи унікальних ознак вимог скажника, а також нового, уніфікованого розуміння та застосування права як для сторін спору, так і для невизначеного кола суб'єктів правовідносин.

Така оцінка можлива як за умови «позитивного», так і «негативного» регулювання, у разі існування неясного змісту юридичних норм. Процесуальний розсуд є легітимним у разі існування регламентованого на рівні закону

процесуального права одночасно обрати кілька моделей поведінки. Тому перспективи подальшого дослідження пов'язані з легітимізацію процесуальної поведінки суду та учасників справи з

огляду на мету закону (телеологічне тлумачення) та співвідношення між аргументами з контексту справи відповідно до принципу справедливості.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : із зм. і доп. станом на 04.11.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
2. Ухвала Верховного Суду від 11.07.2018 р. у справі №820/503/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75254032>.
3. Ухвала Верховного Суду від 18.12.2018 р. у справі №806/1364/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78668776>.
4. Ухвала Верховного Суду від 13.12.2018 р. у справі №822/2154/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78565673>.
5. Справа «Рябих проти Росії» (Ryabukh v. Russia) : рішення Європейського суду з прав людини. №52854/99. §§ 52, 62. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61261>.
6. Справа «Горжелік та інші проти Польщі» (Gorzelik and Others v. Poland) : рішення Європейського суду з прав людини. №44158/98. § 65. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637>.
7. Справа «Стефаніка та інші проти Румунії» (Ștefănică and Others v. Romania) : рішення Європейського суду з прав людини. №38155/02. §§ 36–37. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101491>.
8. Справа «Тудор Тудор проти Румунії» (Tudor Tudor v. Romania) : рішення Європейського суду з прав людини. №21911/03. §§ 29–30. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91885>.
9. Скиена С. Алгоритмы. Руководство по разработке. 2-е изд. / пер. с англ. Санкт-Петербург : БХВ-Петербург, 2011. 720 с.
10. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : із зм. і доп. станом на 30.09.2016 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
11. Ухвала Верховного Суду від 11.07.2018 р. у справі №766/17790/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75260212>.
12. Ухвала Верховного Суду від 10.08.2018 р. у справі №825/1493/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75850472>.
13. Ухвала Верховного Суду від 17.08.2018 р. у справі №825/1363/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76003826>.
14. Ухвала Верховного Суду від 10.08.2018 р. у справі №805/4263/17-а. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75832428>.

References

1. “Code of Administrative Justice of Ukraine” : Law of Ukraine dated of July 6, 2005 no. 2747-IV, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2005, no. 35–36, no. 37, art. 446.
2. “Ruling of the Supreme Court dated of July 11, 2018”, case no. 820/503/18, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75254032>.

3. “Ruling of the Supreme Court” dated of December 18, 2018, case no. 806/1364/18, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78668776>.
4. “Ruling of the Supreme Court” dated of December 13, 2018, case no. 822/2154/18, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78565673>.
5. Case “Ryabykh v. Russia”: decision of the European Court of Human Rights no. 52854/99, §§ 52, 62, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61261>.
6. Case “Gorzelik and Others v. Poland”: decision of the European Court of Human Rights no. 44158/98, § 65, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637>.
7. Case “Ștefănică and Others v. Romania”: decision of the European Court of Human Rights no. 38155/02, §§ 36–37, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101491>.
8. Case “Tudor Tudor v. Romania”: decision of the European Court of Human Rights no. 21911/03, §§ 29–30, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91885>.
9. Skiena, S. (2011), *Algoritmy. Rukovodstvo po razrabotke* [The Algorithm Design Manual], 2nd ed., transl. from English, St. Petersburg : BHV-Peterburg.
10. “Constitution of Ukraine”: Law of Ukraine dated of June 28, 1996 no. 254к/96-ВР, *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy*, 2010, no. 72/1, Special Issue, p. 15, art. 2598.
11. “Ruling of the Supreme Court” dated of July 11, 2018, case no. 766/17790/17, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75260212>.
12. “Ruling of the Supreme Court” dated of August 10, 2018, case no. 825/1493/18, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75850472>.
13. “Ruling of the Supreme Court” dated of August 17, 2018, case no. 825/1363/18, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76003826>.
14. “Ruling of the Supreme Court” dated of August 10, 2018, case no. 805/4263/17-a, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75832428>.

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-4-06>

Принципи європейського адміністративного права як принципи адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю в Україні

Бевз С.І.

*Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»,
проспект Перемоги, 37, м. Київ, Україна
bevzsvetlana@ukr.net*

Ключові слова:

*принципи,
європейського
адміністративного
Конституція,
адміністративно-правового
регулювання.*

*принципи
права,
принципи*

З’ясовано значення та можливість застосування принципів європейського адміністративного права для адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Розглянуто розуміння принципів в цілому та наведені принципи європейського адміністративного права, які були виокремлені Юргеном Шварце. Проведено співставлення відповідних принципів з положеннями Конституції України, на підставі чого зроблені окремі висновки.