

УДК 342.9

В. А. Сьоміна, кандидат юридичних наук,
доцент Національного університету «Юри-
дична академія України імені Ярослава
Мудрого»

Окрема ухвала адміністративного суду першої інстанції: деякі проблеми правового регулювання

Прийнятий 6 липня 2005 року Кодекс адміністративного судочинства України знаменував появу у нашій державі нового виду судочинства — адміністративного. Не можна не погодитись із вченими, що цей нормативний акт є одним з найпрогресивніших у незалежній Україні, оскільки свідчить про рух нашої держави в напрямі визнання пріоритетності прав людини¹. Разом з тим низка положень Кодексу адміністративного судочинства України не повною мірою задовольняє потреби практики їх застосування. Одним із проблемних моментів є недосконале законодавче врегулювання питань щодо винесення, направлення та виконання окремих ухвал адміністративного суду першої інстанції.

Істотна увага питанням інституту судових рішень взагалі та окремій ухвалі зокрема приділена у працях вчених — представників цивільної процесуальної науки: К. В. Гусарова, О. Г. Дріжчаної, П. П. Заворотька, В. В. Комарова, Л. Я. Носко,

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : із змінами та доповненнями станом на 9 січня 2007 року / упоряд. Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко. — Х. : Право, 2007. — С. 3

Є. Г. Пушкаря, П. І. Радченка, М. Й. Штефана та ін. Як акт правосуддя в адміністративному судочинстві окрема ухвала розглянута у роботах О. М. Пасенюка, Ю. С. Педько, В. С. Стефанюка та ін.

Заключною стадією провадження в адміністративному суді першої інстанції є ухвалення судового рішення, його проголошення й доведення до відома заінтересованих осіб.

Видами судових рішень у справах адміністративної юрисдикції згідно зі ст. 158 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України)¹ є постанова й ухвала. Постановою, що приймається по закінченні розгляду справи, суд вирішує спір по суті; ухвалою зупиняється або закривається провадження, позовна заява залишається без розгляду, розв'язується будь-яке процесуальне питання. У судових ухвалах виявляється розпорядча діяльність суду. Серед різновидів ухвал особливого значення, що сприяє виконанню завдань адміністративного судочинства, набуває окрема ухвала.

За своїм характером, зауважує О. М. Шиманович, окрема ухвала істотно відрізняється від інших ухвал суду першої інстанції, в яких обговорюються матеріальні й процесуальні права сторін й інших осіб, які беруть участь у справі. Окрема ухвала не впливає на розвиток і результат процесу і не стосується питань, що безпосередньо стосуються до розгляду справи².

Винесення окремої ухвали як виду судового рішення передбачено різними процесуальними законами: Кримінально-процесуальним кодексом України (ст. 273), Цивільним процесуальним кодексом України (ст. 211), Господарським процесуальним кодексом України (ст. 90).

Аналіз положень цих актів дає можливість стверджувати, що метою винесення окремої ухвали є забезпечення законності. Реагування на порушення закону у формі окремої

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.

² Шиманович О. М. До питання про класифікацію ухвал суду першої інстанції в цивільному процесі України [Електронний ресурс] / О. М. Шиманович. — Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua>.

ухвали називають непрямим способом забезпечення законності¹. Суд, окрім виконання функцій, пов'язаних із безпосереднім вирішенням судових справ, уповноважений виносити окремі ухвали, які мають бути ефективним засобом дотримання законності, забезпечення судом захисту прав і свобод людини.

Окрему ухвалу розглядають як один із проявів механізму стримування і противаг гілок державної влади, оскільки суд як орган судової влади при винесенні окремої ухвали виконує контрольню-наглядові функції в межах іншої гілки влади².

В адміністративному судочинстві окрема ухвала має вагомим навантаженням. Зі змісту ч. 1 ст. 166 КАС України випливає, що окрема ухвала — це рішення, яким суд інформує суб'єкта владних повноважень про порушення закону, виявлене під час розгляду справи, з тим щоб останній ужив заходів для усунення причин та умов, які сприяли такому порушенню. Проте відкритим залишається питання щодо кола осіб, відносно яких суд може постановити окрему ухвалу, і нез'ясованим — на яке «порушення закону» вправі реагувати суд.

Враховуючи положення ч. 1 ст. 166 КАС України, природу окремої ухвали та загальні засади судочинства можемо стверджувати, що досліджуване рішення дозволяє адміністративному суду відреагувати на будь-яке порушення закону, в тому числі й на те, яке не називається позивачем, а адресатом окремої ухвали може бути суб'єкт владних повноважень, який і не бере участі у справі, однак компетентний припинити виявлене порушення та запобігти його вчиненню у майбутньому. При встановленні такого суб'єкта мають враховуватися дефініції, закріплені у КАС України.

Використання законодавцем у ч. 1 ст. 166 КАС України терміна «закон» не викликає узгоджень з позицією вчених та

¹ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — С. 472.

² Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К. : Книги для бізнесу, 2007. — Т. 2. — С. 292

практиків, які принциповим вважають те, що має бути порушена норма саме закону, а не будь-якого іншого нормативно-правового акта¹.

Отже, вирішуючи публічно-правовий спір, виконуючи завдання адміністративного судочинства (ст. 2 КАС України), суд перевіряє дії, бездіяльність та рішення суб'єктів владних повноважень, які беруть участь у справі, а шляхом винесення окремої ухвали адміністративний суд виявляє порушення закону й іншими суб'єктами владних повноважень, які не беруть участь у справі. Деякі правники, коментуючи ч. 1 ст. 166 КАС України, твердять, що її положення закріплює право адміністративного суду на здійснення загального нагляду за дотриманням законності суб'єктами владних повноважень².

На відміну від ч. 1, зміст ч. 2 ст. 166 КАС України не дає можливості довільного тлумачення судам цієї норми. Суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності лише стосовно осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. При вирішенні справи судом, протиправними можуть бути визнані рішення, дії чи бездіяльність такого суб'єкта владних повноважень, який є стороною у справі (статті 11, 50, 105, 158, 162 КАС України), тобто окрема ухвала відповідно до ч. 2 ст. 166 КАС України вноситься відносно сторін у справі.

Навіть відсутність прямої вказівки у ч. 2 ст. 166 КАС України, на адресу кого має бути така ухвала направлена для виконання, неузгоджень серед теоретиків та практиків не викликає, що виконавцем має бути правоохоронний орган, уповноважений вжити необхідні примусові заходи та притягнути до відповідальності згідно з чинним законодавством.

¹ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — С. 473.

² Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитоновна, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновної. — Х. : Одиссей, 2005. — С. 334.

Ухвали суду першої інстанції, зазначають вчені, які набрали законної сили, набувають рис, що характеризують законну силу судових рішень як актів правосуддя¹.

Не викликає сумнівів питання щодо обов'язковості окремої ухвали для осіб, яким вона спрямована. Крім цього, про вжиті заходи щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону, згідно з ч. 1 ст. 166 КАС України суд повідомляється не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали. Залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених у ній порушень закону, а так само несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу є підставою для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності (ст. 185⁶ КУпАП)², а за умисне невиконання ухвали суду, що набрала законної сили, або перешкоджання її виконанню передбачена кримінальна відповідальність (ст. 382 Кримінального кодексу України)³.

Спеціального порядку набрання окремою ухвалою законної сили КАС України не встановлено. Отже, така ухвала набирає законної сили за правилами ст. 254 КАС України, тобто після закінчення п'ятиденного строку на апеляційне оскарження. Перебіг строку апеляційного оскарження відповідно до ч. 3 ст. 186 КАС України розпочинається з дня проголошення ухвали, а якщо ухвалу було постановлено без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали. Пропущений строк апеляційного оскарження може бути поновлено за заявою особи, яка звертається з відповідною скаргою. Разом з тим положення ч. 3 ст. 166 КАС України, що оскаржена окрема ухвала може бути особами, інтересів яких вона стосується, залишають невизначеним коло осіб, які мають право на оскарження.

¹ Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, А. В. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. — Х. : Право, 2011. — С. 650.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 р. // Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

³ Кримінальний кодекс України : Закон від 05.04.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

Аналіз ч. 1 ст. 166 КАС України дозволяє дійти висновку, що на суд покладено обов'язок направити окрему ухвалу її адресату, а саме, суб'єкту владних повноважень, який має вжити заходів у зв'язку із виявленим порушенням закону. Зрештою невирішеним лишається питання щодо дій суду після винесення окремої ухвали: направляти її для виконання відразу після прийняття (до набрання законної сили), або лише після того, як окрема ухвала набере чинності.

Обмеження щодо направлення окремої ухвали суду для виконання лише після набрання законної сили закон не містить, як і не містить обов'язку суду направити її безпосередньо після винесення.

Враховуючи, що коло осіб, які мають право оскаржити окрему ухвалу, не визначено, а порядок набрання законної сили пов'язаний із закінченням п'ятиденного строку на апеляційне оскарження, припускаємо можливість направлення окремої ухвали суб'єкту владних повноважень, на адресу якого вона винесена, до набрання законної сили. Однак це не позбавляє особу, яка не брала участі у справі, якщо судові рішення безпосередньо стосується її прав, свобод, інтересів чи обов'язків, права звернутися до апарату відповідного суду з письмовою заявою про надання можливості ознайомитися з таким рішенням чи отримати його копію (ст. 9 Закону України від 22 грудня 2005 р. «Про доступ до судових рішень» та ст. 167 КАС України).

Водночас надіслання окремої ухвали суб'єкту владних повноважень до набрання нею законної сили викликає нове питання: чи повинен суб'єкт владних повноважень, отримавши окрему ухвалу, вжити необхідних заходів на виконання окремої ухвали, оскільки, з одного боку, тільки набравши законної сили окрема ухвала є обов'язковою і підлягає виконанню (ст. 255 КАС України), а з другого — залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених у ній порушень закону тягне за собою адміністративну відповідальність.

Викладене свідчить про те, що за відсутністю в КАС України норм, що спеціально визначають законність сили окремих ухвал суду першої інстанції, застосування загального для всіх рішень порядку набрання законної сили окремою ухвалою здається неможливим.

В. А. Семина

**ЧАСТНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ:
НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье рассмотрена природа частного определения, проанализированы нормы Кодекса административного судопроизводства Украины, которые регулируют порядок принятия и вступления в законную силу частного определения. На основе этого сделан вывод о необходимости усовершенствования законодательной регламентации порядка принятия и вступления в законную силу частных определений административными судами первой инстанции.

Ключевые слова: частное определение, административный суд, административное судопроизводство, законная сила судебных решений, совершенствования административного судопроизводства.

V. A. Somina

**PARTICULAR DECISION
BY ADMINISTRATIVE COURT OF THE FIRST INSTANCE:
SOME PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION**

This article is devoted to the questions of the nature of particular decision. The thesis deals with legal bases of administrative court's activity in Ukraine. The norms of the Code of administrative legal proceedings of Ukraine which regulate an order of acceptance and the introduction into validity of particular decision are analysed.

The author have come to the conclusion on the basis of analysis legal acts, that legislative regulation of an order of acceptance and the introduction into validity of particular decision by administrative courts of the first instance needs in improvement perfection. The possible ways of improving of current legislation are resulted in the field of administrative legal proceeding.

Keywords: particular decision, administrative legal proceeding, administrative courts, validity of judgements, improving systems of the administrative legal proceeding.