

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ВЕРХОВНИМ СУДОМ УКРАЇНИ

**ЯРМАК Євгеній Степанович – здобувач кафедри теорії та історії держави
і права Київського міжнародного університету**

УДК 342.9

Стаття посвячена аналізу оснований пересмотру судових рішень по адміністративним делам Верховним Судом України, встановлено поняття исключительных оснований, проанализированы основания и этапы пересмотру судових рішень по адміністративним делам Верховного Суда України.

Ключові слова: Верховний Суд України, підстави, ухвала, перегляд судових рішень, адміністративна справа, колегія суддів.

Зазвичай суд касаційної інстанції є останньою національною інстанцією до якої може бути оскаржено судові рішення. Але, у передбачених законом випадках, особа може звернутися до Верховного Суду України із заявою про перегляд судових рішень, у тому числі про перегляд судових рішень адміністративних судів.

Окремі питання діяльності органів юстиції досліджувались в працях: В.Б. Авер'янова, М.Г. Авдюкова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.Т. Боннер, І.Л. Бородин, В.Я. Бойцова, Ю.М. Козлова, А.Т. Комзюка, А.І. Кудряшової, Є.М. Мурадьяна, Є. Носова, Л.І. Пахолока, Ю.С. Педько, Є.Г. Пушкара, В.І. Ремньова, Г.В. Рижкова, Н.Г. Салищевой, А.О. Селіванова, Е.Старосцяка, М.М. Тищенко, Ю.О. Тихомирова, Г.Й. Ткач, Н.А. Чечиної, Д.М. Чечота, М.С. Шакаряна, В.І. Шишкіна, Б.Н. Юркова, О.В. Яценко та ін. Однак питання безпосередньо перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України залишились поза увагою вчених.

Слід зазначити, що до прийняття Закону України “Про судоустрій і статус суддів” від 7 липня 2010 року Глава 3 Розділу IV КАС України, що регламентував процесуальний порядок перегляду судових рішень, мала назву “Проведення за винятковими обставинами”. Тобто самим законодавцем передбачалось звернення до Верховного Суду України саме за винятковими обставинами. У українській мові слово “виняток” тлумачать як відхилення від звичайного, від загального правила; “винятковість” – дуже виразна своєрідність, особливість, характерна тільки для кого-, чого-небудь [3, 143]. А слово “обставина” тлумачать як явище, подія, факт і таке інше, що пов'язані з чим-небудь, супроводять або викликають що-небудь, впливають на щось; сукупність умов, за яких що-небудь відбувається [3, с. 819].

Варто зазначити, що зараз у КАС України хоч і не використовується поняття “виняткові обставини”, свої “винятковості” підстави для перегляду судових рішень Верховним Судом України не втратили. По-перше, порівняно з редакцією КАС України до прийняття Закону України “Про судоустрій і статус суддів” 7 липня 2010 року підстави для перегляду судових рішень ні то щоб змінились, а скоріш стали більш деталізовані. По-друге, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 235 КАС Верховний Суд України переглядає судові рішення в адміністративних справах виключно з підстав і в порядку встановлених КАС України. Іншими словами дані підстави не можуть бути розширені або до-

повнені ніяким іншим нормативно-правовим актом окрім КАС України.

З аналізу ст. 237 (підстави для подання заяви про перегляд судових рішень) КАС України слідує, що Верховний суд України переглядає судові рішення в адміністративних справах виключно з двох мотивів [1]. Слід звернути увагу на те, що законодавець у п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України використовує термін “мотив”, а не “підстава”. У цьому контексті слід зазначити, що вищенаведені терміни фактично є синонімами. Так, слово “підстава” тлумачать як те головне, на чому базується, основується що-небудь; те, чим пояснюється, виправдовуються вчинки, поведінка т. ін. кого-небудь [3, с. 966]. У свою чергу, мотив – це підстава, привід для якої-небудь дії, вчинку; причина [3, с. 692].

Отже, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України першим мотивом, з якого може бути подано заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України буде неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах [1]. Відразу зауважимо, що в даному випадку йдеться, перш за все, про такі судові рішення як – постанови суду. Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 3 КАС України постанова – це письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову [1]. Окрім постанов, адміністративні суди можуть виносити другий вид судових рішень – ухвали. Згідно із п. 13 ч. 1 ст. 3 КАС України ухвала – це письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов’язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання [1].

Заяви про перегляд ухвал Вищого адміністративного суду України (суду касаційної інстанції), постановлених із процесуальних питань з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, може бути подана за наявності двох умов:

ухвала перешкоджає провадженню у справі; судом (судами) касаційної інстанції неоднаково застосовано одні й ті самі норми матеріального права. Однак, до ухвал, стосовно яких може бути подана відповідна заява із зазначених підстав, не належать ухвали, постановлені згідно зі статтями 236-240 КАС України [1; 4].

Продовжуючи аналіз підстав перегляду судових рішень в адміністративних судах Верховним Судом України необхідно наголосити на тому, що вищезазначена підстава з прийняттям Закону України “Про судоустрій і статус суддів” майже не змінилася, а скоріш стала більш деталізована та конкретизована. Так, до прийняття вищенаведеного Закону України вищезазначена підстава для перегляду судових рішень адміністративних судів Верховним Судом України була викладена наступним чином – “неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права”. Варто зазначити, що таке визначення підстави для перегляду судових рішень породжувало деякі непорозуміння, в першу чергу пов’язані із тим, про які норми права йде мова – процесуальні чи матеріальні.

З прийняттям Закону України “Про судоустрій і статус суддів” 7 липня 2010 року, який набрав чинності 30 липня 2010 року [10] до КАС України були внесені відповідні зміни, що поставили крапку в питанні, які саме норми права повинні бути неоднаково застосовані судом (судами) касаційної інстанції. При цьому в ч. 1 ст. 237 КАС України чітко зазначено, що вищезазначені норми є тільки нормами матеріального права, а про процесуальні норми права у вищенаведеній нормі не згадується. На підставі чого можна зробити висновок, що неоднаково застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах не є підставою для подання заяви про перегляд судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України.

Наступною підставою, за якою може бути подано заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, є встанов-

лення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом [1]. Вищенаведена підстава перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України дуже тісно пов'язана з таким принципом адміністративного судочинства як принцип законності. Так, відповідно до ст. 9 КАС України якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору [1]. При цьому, згідно із Законом України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 року № 1906-IV, міжнародний договір України – укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [9].

Слід зауважити, що перелік підстави для перегляду судових рішень в адміністративних справах є вичерпними та розширенню не підлягають, а за їх наявності, згідно із ч. 1 ст. 236 КАС України, сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають право подати заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку [1]. У цьому контексті слід зазначити, що відповідно до Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України "Про судову практику застосування статей 235-240 Кодексу адміністративного судочинства України" подати заяву про перегляд Верховним Судом України судових рішень в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку мають право сторони та інші особи, які беруть участь у справі, з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах. У такому разі цим правом наділені позивач, відповідач, треті

особи, представники сторін та третіх осіб у справах, що переглядалися в касаційному порядку. Цей перелік є виключним, а тому не мають права на подання заяви про такий перегляд особи, які не брали участі в справі, але вважають, що суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки [4].

Таким чином, коло осіб, які мають право подати заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України обмежено особами, які брали участь у справі, що відрізняє цей вид судового провадження від апеляційного та касаційного перегляду судових рішень. Так, відповідно до ст. 185 та 221 КАС України окрім осіб, які брали участь у справі, правом на апеляційне та касаційне оскарження судових також наділені особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки [1].

Для того щоб ініціювати перегляд судових рішень адміністративних судів необхідно звернутися до суду із заявою про перегляд судових рішень в адміністративних справах. При цьому варто наголосити на тому, що для відкриття провадження в суді першої, апеляційної або касаційної інстанції необхідно два юридичних факти: 1) подання адміністративного позову або відповідно скарги, та 2) прийняття такого позову або скарги відповідним судом до свого провадження. Однак для відкриття провадження в справі про перегляд судових рішень адміністративних судів Верховним Судом України наявності двох вищенаведених юридичних фактів не достатньо. Мова йде про те, що заява про перегляд судових рішень Верховним Судом України не подається безпосередньо до даного суду, а подається до Вищого адміністративного суду України, який вирішує питання про допуск такої заяви до розгляду Верховним Судом України.

З прийняттям Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України" від 20 жовтня 2011 року строк звернення до Верховного Суду України за переглядом судових рішень в адміністративних справах було збільшено з одного до трьох місяців [2]. Так, відповідно

до ч. 1 ст. 238 КАС України заява про перегляд судових рішень подається протягом трьох місяців з дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд, або з дня ухвалення судового рішення, на яке здійснюється посилання на підтвердження підстав, установлених п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України, якщо воно ухвалено пізніше, але не пізніше одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого подається заява. Заява про перегляд судових рішень з підстав, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, може бути подана не пізніше одного місяця з дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, стало відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного [1].

Враховуючи те, що Вищий адміністративний суд України вирішує питання про допуск заяви про перегляд судових рішень в адміністративних справах до провадження до Верховного Суду України, заяву про поновлення порушеного строку звернення про перегляд судових рішень слід подавати до Вищого адміністративного суду України, про що необхідно вказати в ч. 3 ст. 238 КАС України, шляхом внесення до неї відповідних змін.

Відповідно до ч. 1 ст. 239-2 і ч. 2 ст. 15-1 КАС України заява про перегляд судового рішення, яка надійшла до Вищого адміністративного суду України, у день її надходження реєструється працівниками апарату суду в автоматизованій системі документообігу суду. При цьому до автоматизованої системи документообігу суду в обов'язковому порядку вносяться:

- дата надходження документа;
- інформація про предмет спору та сторони у справ;
- прізвище працівника апарату суду, який здійснив реєстрацію;
- інформація про рух судових документів;
- дані про суддю, який розглядав справу, та інші дані, передбачені Положенням про автоматизовану систему документообігу суду [1; 5].

Після проходження процедури реєстрації, не пізніш наступного дня, заява про

перегляд судових рішень передається судді-доповідачу. При цьому, згідно із ч. 6 ст. 103 КАС України, якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день [1]. Визначення судді-доповідача здійснюється за допомогою автоматизованої системи документообігу суду.

Варто зазначити, що 25 травня 2012 року було прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень", яким, з метою більш оперативного захисту прав, свобод й інтересів фізичних та юридичних осіб, ст. 239-2 КАС України було доповнено частиною шостою [6]. Так, відповідно до вищезазначеної норми за відсутності підстав для повернення заяви, в якій міститься клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, суддя-доповідач невідкладно постановляє ухвалу про витребування такої копії рішення разом з її автентичним перекладом в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи [1].

Перевірка Вищим адміністративним судом України заяви про перегляд судових рішень на предмет її відповідності вимогам, що встановлені в процесуальному законодавстві, не є одним з етапів процедури допуску даним судом справи до провадження до Верховного Суду України, а є характерною процедурою для будь-якої стадії адміністративного процесу. Вирішення питання про допуск справи до провадження є особливою процедурою, яка притаманна лише стадії перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 240 КАС України вищенаведене питання вирішується колегією в складі п'яти суддів Вищого адміністративного суду України, яка формується за допомогою автоматизованої системи документообігу суду, без участі суддів, що прийняли рішення, яке оскаржується [1]. При цьому в Положенні про порядок формування колегії суддів у Вищому адміністра-

тивному суді України зазначено, що колегія суддів для розгляду питання про допуск судової справи до провадження у Верховному Суді України формується відповідно до спеціалізації із суддів судової палати, до якої входить визначений автоматизованою системою суддя-доповідач у такій справі, без участі суддів, що ухвалили рішення, яке оскаржується, у порядку, встановленому законом.

Персональний склад колегії з п'яти суддів для розгляду питання про допуск судової справи до провадження у Верховному Суді України формується письмовим розпорядженням секретаря судової палати окремо для розгляду кожної відповідної заяви про допуск. Заміна суддів у складі колегій з розгляду питання про допуск судової справи до провадження у Верховному Суді України здійснюється в тому самому порядку, як і в решті постійних колегій. При цьому секретарем судової палати повинні враховуватися обставини, які унеможливають участь конкретного судді в розгляді питання про допуск конкретної судової справи до провадження у Верховному Суді України. Справа, матеріали якої містять державну таємницю, розподіляється автоматизованою системою на суддю-доповідача, який має допуск та доступ до державної таємниці. Секретар відповідної судової палати також веде Журнал формування колегій суддів для розгляду питання про допуск судової справи до провадження у Верховному Суді України [8].

Про допуск справи до провадження або про відмову в такому допуску Вищий адміністративний суд України протягом п'ятнадцяти днів з дня надходження заяви, а в разі витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, – з дня надходження такої копії постановляє ухвалу. Ухвала постановляється без виклику осіб, які беруть участь у справі. Ухвала про допуск справи до провадження або про відмову в такому допуску повинна бути обґрунтованою [1]. Розглядаючи порядок допуску заяви про перегляд судових рішень в адміністративних судів до провадження до Верховного Суду України не можна оминати увагою конституційне подання 54 народних депутатів до

Конституційного Суду України, які стверджували, що вищенаведена процедура допуску за своєю суттю є такою, що суперечить Конституції України.

Так, на думку суб'єкта права на конституційне подання, названими положеннями встановлено обмеження щодо використання всіх національних засобів юридичного захисту, оскільки право особи звернутися до Верховного Суду України, наприклад, залежить від рішення колегії суддів відповідного вищого спеціалізованого суду, що суперечить частинам першій, четвертій статті 55 Основного Закону України. У свою чергу, Конституційний Суд України в своєму рішенні зазначив, що оцінюючи цей процесуальний інститут, слід мати на увазі, що розглядом скарги у вищих спеціалізованих судах не обмежуються та не звужуються повноваження Верховного Суду України, а лише забезпечується надходження справ до найвищої судової інстанції згідно з вимогами, визначеними процесуальним законодавством. Покладення обов'язку наведеними нормами процесуальних кодексів на вищі спеціалізовані суди щодо перевірки аргументації стосовно неоднакового застосування судами касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права не порушує положення Основного Закону України й не суперечать йому, а тому є конституційними [7].

У цьому контексті заслуговує на увагу окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно вищенаведеного Рішення Конституційного Суду України. Так, суддя зауважує, що в аспекті викладеного дивує посилання на рішення Європейського суду з прав людини від 21 лютого 1975 року у справі “Голдер проти Великої Британії” як обґрунтування позиції Конституційного Суду України (абзац третій підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення) щодо конституційності вказаних новацій. Якраз навпаки, Європейський суд з прав людини у своєму рішенні зазначив, що пункт 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується невід'ємного права особи на доступ до правосуддя, а отримання спеціальних дозволів за зверненням до суду є

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено аналізу підстав перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним судом України, з'ясовано поняття виняткових підстав, проаналізовано підстави та етапи перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України.

прямим порушенням права доступу до суду (пункти 35, 36, 40).

Крім того, позицію Європейського суду з прав людини стосовно доступності до правосуддя було значно розвинуто у його наступних рішеннях. Встановлення українським законодавством нового порядку подання звернень до Верховного Суду України через відповідний вищий спеціалізований суд, який фактично стає “судом у власній справі”, є процедурою спеціального доступу [7]. У цілому погоджуючись з вищенаведеною позицією зазначимо, що якщо навіть не скасовувати процедуру допуску заяви до провадження, необхідним як мінімум є закріплення в процесуальному законодавстві чіткого переліку обставин, що з'ясовує Вищий адміністративний суд України під час вирішення питання про допуск заяви до провадження до Верховного Суду України. Окрім цього, у ст. 240 КАС України необхідно закріпити конкретні підстави для винесення Вищим адміністративним судом України ухвали про допуск справи до провадження або про відмову в такому допуску. Внесення вищенаведених змін до процесуального законодавства дозволило б врегулювати процедуру допуску заяви про перегляд судових рішень в адміністративних справах до Верховного Суду України на законодавчому рівні, що зменшило б рівень суб'єктивізму при прийнятті даного рішення й безумовно сприяло б ефективнішому захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб і держави в цілому.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України : Закон України

SUMMARY

The article discusses the reasons for reviewing judicial decisions in administrative cases by the Supreme Court of Ukraine, found the notion of exceptional grounds analyze reasons and stages of reviewing judicial decisions in administrative cases by the Supreme Court of Ukraine.

від 20.10.2011 № 3932-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 22. – Ст. 221.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. – 1736 с.

4. Про судову практику застосування статей 235-240 Кодексу адміністративного судочинства України : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-10>

5. Положення про автоматизовану систему документообігу суду : рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/969076/Ppasds1/>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права особи на перегляд судових рішень : Закон України : від 24 трав. 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 46. – Ст. 1806.

7. У справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України : Рішення Конституційного Суду України : від 13 груд. 2011 р. N 17-рп/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3665.

8. Положення про порядок формування колегії суддів у Вищому адміністративному суді України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/judges_meeting.html?_m=publications&_t=rec&id=2131

9. Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.