

**Т. П. Мінка**, доктор юридичних наук, начальник кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**ІНСТИТУТ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ:  
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

*Присвячено інституту перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві України. Висвітлено окремі особливості кожного виду переглядів судових рішень адміністративних судів. Наведено судову практику стану перегляду судових рішень адміністративними судами вищих інстанцій, розглянуто окремі проблеми застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України в перегляді судових рішень і дано рекомендації щодо покращання судочинства у цій сфері.*

*Ключові слова: адміністративний процес; адміністративне судочинство; адміністративний суд; інститут перегляду судових рішень; правозастосування.*

*The article is devoted the institute of revision of court decisions in the administrative legal proceeding of Ukraine. In the article light up separate features each of type of revisions of court decisions of administrative courts. Judicial practice of the state of revision of court decisions the administrative courts of higher instances is pointed, light up the separate problems of application of positions of Code of the administrative legal proceeding of Ukraine at the revision of court decisions and recommendations are given relatively.*

*Key words: administrative process; administrative legal proceeding; administrative court; institute of revision of court decisions; enforcement.*

**Постановка проблеми.** Верховенство права та забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді – одна з важливих складових вітчизняної доктрини правосуддя і мета реалізації. Важливою умовою ефективності судового захисту в адміністративному судочинстві є прийняття правосудного рішення у справі, а також наявність права на перевірку його законності в адміністративному суді вищої інстанції. Однак, як свідчить судова практика, реалізація права особи на перегляд судового рішення в адміністративному судочинстві належним чином не забезпечується (рішення Європейського суду з прав людини “Андрієвська проти України”, “Буланов і Купчик проти України”, “Перетяка та Шереметьєв проти України”, “Гурепка проти України” тощо).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Перегляд судових рішень в адміністративному судочинстві став об’єктом наукових досліджень фахівців різних галузей наукової гносеології: господарського процесу (К. М. Біда, А. Й. Осетинський), цивільного (К. В. Гусаров, О. А. Тимошенко, О. М. Трач), кримінального (М. І. Сліпченко, О. Ю. Костюченко), адміністративного (О. О. Буцьких, М. М. Ульмер), однак окремі питання, що стосуються реалізації права особи на перегляд судового рішення в адміністративному судочинстві, висвітлено недостатньо.

© Т. П. Мінка, 2014

**Мета статті** – пошук нових підходів до вдосконалення адміністративного судочинства у перегляді судового рішення.

**Виклад основного матеріалу.** Побудова України як правової держави потребує створення такого механізму функціонування судової влади, який забезпечував би доступність правосуддя і справедливості судочинства, ефективне поновлення порушених прав. Покладення на державу обов'язку захищати права і свободи людини й громадянина означає гарантоване право на звернення до суду за вирішенням конфліктів правового характеру. Гарантування судового захисту прав і свобод людини й громадянина означає також, що кожному, чиї права порушено, має бути забезпечено право на перегляд вироків, рішень і постанов суду вищим судом (п. 5 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ст. 2 Протоколу № 7 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, ч. 1 і 2 ст. 55 Конституції України).

Перегляд судових рішень, які набрали чинності, є додатковим способом забезпечення правосудності судового рішення; він виступає резервним механізмом захисту прав і законних інтересів і має виконувати своє призначення, коли неможливі всі інші засоби процесуально-правового захисту. Таким чином, важлива гарантія захисту прав і свобод людини у сфері адміністративного судочинства – право на перегляд судових рішень.

Право на перегляд судового рішення закріплено у розд. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який має назву “Перегляд судових рішень” і регулює апеляційне та касаційне провадження, перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами та перегляд судових рішень Верховним Судом України.

Інститут перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві виконує важливе завдання перевірки законності й обґрунтованості судового рішення. Однак не можна не звернути увагу на те, що перед кожним з видів переглядів судових рішень стоять як загальні завдання адміністративного судочинства, так і власні, обумовлені особливостями кожного виду переглядів.

Можливість апеляційного оскарження судових рішень в адміністративному судочинстві передбачена у гл. 1 розд. 4 КАСУ. Зміст апеляції в адміністративному судочинстві полягає у повторному розгляді справи, але з урахуванням наявності винесеного рішення адміністративного суду першої інстанції з подальшим наданням йому оцінки. Апеляція є логічним продовженням розгляду справи у суді другої інстанції, але в межах апеляційної скарги.

Згідно зі ст. 195 КАСУ суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи. Суд апеляційної інстанції може дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, котрі беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх цим судом. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАСУ.

На відміну від повноважень апеляційної інстанції повноваження суду касаційної інстанції дещо інші. Так, згідно зі ст. 220 КАСУ суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального і процесуального права, правової оцінки обставин у справі та не може досліджувати докази, встановлювати і визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилання в касаційній скарзі. Суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги

осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції. Отже, суд касаційної інстанції під час судового розгляду справи перевіряє в межах касаційної скарги правильність застосування судом першої або апеляційної інстанції норм матеріального чи процесуального права. Суд касаційної інстанції не може встановлювати або(та) вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні чи відкинуті ним, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, бо це є прерогативою адміністративного суду апеляційної інстанції [1, 84].

У розгляді справи суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування норм матеріального та додержання норм процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій у конкретній справі стосовно її фактичних обставин, установлених судами у розгляді справи в першій та апеляційній інстанціях [2].

Провадження за нововиявленими обставинами здійснюється за правилами розд. 4 “Перегляд судових рішень”. Згідно зі ст. 245 КАСУ постанови та ухвали адміністративних судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, що набрали законної сили, можуть бути переглянуті у зв’язку з нововиявленими обставинами.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами гарантує введення в орбіту судового розгляду нововиявлених обставин, які не були його предметом з незалежних від суду та осіб, котрі брали участь у справі, причин, для встановлення можливого впливу на результати розгляду справи і скасування судових рішень, що не відповідають принципам законності й об’єктивній істині. Переглядаючи рішення за нововиявленими обставинами, вищий суд перевіряє не тільки законність застосування норм матеріального закону, але й відповідність висновків суду тому, що відбувалося в дійсності, та їх обґрунтування конкретними доказами. Цей процесуальний інститут є суттєвою гарантією прав сторін, оскільки він дозволяє виправити судову помилку в рішеннях суду, які набрали законної сили та(або) були виконані [3, 39].

Провадження за нововиявленими обставинами – це самостійний вид провадження. Воно не є доповненням чи різновидом апеляційного або касаційного способів перегляду судових рішень. Для цього виду перегляду характерна наявність спеціальних підстав скасування судового рішення, які йменуються нововиявленими обставинами і відрізняються від нових обставин, обставин, що змінилися, та нових доказів за часовими ознаками, за предметом доказування, за істотною впливу на судові рішення. Виникнення нових обставин, обставин, що змінилися, та встановлення нових доказів є підставою або для перегляду судового рішення в апеляційному, касаційному порядку Верховним Судом України, або подання нового позову [3, 48].

Отже, порівнюючи апеляційне та касаційне провадження з провадженням за нововиявленими обставинами, можна зазначити, що перші два види проваджень мають мету перевірити законність і обґрунтованість судового рішення у зв’язку із судовою помилкою, а провадження за нововиявленими обставинами – перевірити законність та обґрунтованість судового рішення в контексті наявності нововиявлених обставин.

Наступним видом перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві є їх перегляд Верховним Судом України.

Перегляд судових рішень Верховним Судом України в адміністративному судочинстві відбувається за правилами гл. 3 КАСУ. Згідно зі ст. 237 КАСУ заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно з мотивів:

1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що призвело до ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах;

2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов’язань у вирішенні справи судом.

З наведеного переліку видно, що КАСУ значно обмежує повноваження Верховного Суду України щодо перегляду судових рішень.

Про важливість існування права на перегляд судових рішень свідчить статистика стану перегляду рішень адміністративними судами вищих інстанцій.

Так, за даними судової статистики Верховного Суду України, у I півріччі 2013 р. перебувало понад 3 тис. заяв про перегляд судового рішення Верховним Судом України, що на 36,1 % більше, ніж у I півріччі 2012 р. Відповідно до положень ст. 240 КАСУ зазначений суд постановив 260 ухвал про допуск адміністративних справ до провадження у Верховному Суді України, їх питома вага від розглянутих (без урахування повернутих) становить 11,2 % (13,7 %) [4].

У I півріччі 2013 р. до Вишого адміністративного суду України як суду касаційної інстанції надійшла 34 131 касаційна скарга проти 41 693 касаційних скарг в аналогічному періоді 2012 р. Цей показник на 20 % нижчий, ніж показник попереднього звітного періоду. З урахуванням нерозглянутих касаційних скарг та справ на початок цього року на розгляді перебувало 106 035 касаційних скарг і справ проти 137 127 скарг і справ в аналогічному періоді 2012 р. [5].

Упродовж першого півріччя 2013 р. в апеляційному порядку розглянуто 511 191 справу і матеріал проти 567 495 справ і матеріалів у першому півріччі 2012 р. У цьому році апеляційними адміністративними судами повернуто 3905 матеріалів, або 1 % тих, що перебували на розгляді, проти 7728 (1 %). Відмовлено у відкритті щодо 7704 матеріалів, або 2 %, проти 11 042 (2 %). У 108 205 справах і матеріалах, або 21 % розглянутих матеріалів і справ, вимоги заявників задоволено. У першому півріччі 2012 р. цей показник становив 142 594 справи і матеріали (25 %) [5, 25–28].

На розгляді місцевих адміністративних судів перебувала 1501 заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами проти 4958 заяв у першому півріччі 2013 р. Із них розглянуто 1045 заяв, або 70 % заяв, що перебували на розгляді, проти 3416, або 69 %, у першому півріччі 2013 р. В окружних адміністративних судах перебувало на розгляді 673 заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами проти 893 заяв у першому півріччі 2013 р. Із них розглянуто 438 заяв, або 65 % заяв, що перебували на розгляді, проти 419, або 47 % заяв. За результатами розгляду задоволено 129 заяв, або 30 % розглянутих заяв, що на 11 % більше порівняно з показником першого півріччя 2013 р. (81, або 19 %). 182 заяви залишено без задоволення. Не розглянуто 235 заяв, або 35 % заяв, що перебували на розгляді, проти 474, або 53 % заяв, у першому півріччі 2013 р. [5, 39].

Аналіз судової практики адміністративних судів свідчить про існування окремих проблем, пов'язаних з реалізацією права про перегляд судового рішення в адміністративному судочинстві. Хотілося б зупинитися на окремих з них.

По-перше, відповідно до ст. 211 КАСУ, сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

У цьому аспекті хотілося б зупинитися на питанні реалізації права на касацію особами, які не брали участі у справі. Такі особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, в касаційному провадженні стають стороною у справі.

У зв'язку з цим виникає питання, на якому етапі касаційного провадження вирішується питання про права, свободи, інтереси та обов'язки осіб, які не брали участі у справі? Які критерії використовуються судом для того, щоб вирішити питання про важливість прав, свобод, інтересів та обов'язків осіб, котрі не брали участі у справі?

У судовій практиці зарахування тих чи інших осіб, які не брали участі у розгляді справи, до суб'єктів касаційного оскарження пов'язане із судовим розглядом. Тому під час задоволення касаційної скарги осіб, які не брали участі у справі, адміністративний суд касаційної інстанції має дослідити й оцінити докази, встановити і визнати доведеними певні обставини, що не були встановлені у судових рішеннях адміністративних судів попередніх інстанцій, вирішити питання про достовірність доказів тощо. Така діяльність суду, згідно зі ст. 220 КАСУ "Межі перегляду судом касаційної інстанції", не належить до компетенції адміністративного суду касаційної інстанції, адже Вищий адміністративний суд України не наділений правом розгляду адміністративної справи по суті, не може досліджувати докази, встановлювати і визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

На нашу думку, у вирішенні питання щодо розгляду касаційної скарги осіб, які не брали участі у справі, адміністративні суди мають урахувати наявність висновків адміністративних судів нижчих інстанцій про права та обов'язки осіб, котрі не брали участі у справі. У подальшому, на наш погляд, слід внести відповідні зміни до ст. 221 КАСУ, які мають належним чином урегулювати підстави розгляду касаційної скарги, наданої особами, що не брали участі у справі.

Дискусійним не тільки у процесуальній науці, але й серед суддівського корпусу залишається питання статусу Верховного Суду України. Існують думки про необхідність передачі повноважень касаційної інстанції до Верховного Суду України, у складі якого слід створити відповідні спеціальні палати.

Так, суддя Верховного Суду України О. Б. Прокопенко у своєму дисертаційному дослідженні зазначає: "... фактично роль Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, що передбачено п. 1 ст. 125 Конституції України, зведена нанівець. Таким чином, порушено згадану вище правову позицію Конституційного Суду України, згідно з якою "побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (зокрема, в апеляційній і касаційній інстанціях)" [6; 7, 83].

Нині Верховний Суд України, згідно зі ст. 38 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та 237 КАСУ, позбавлений статусу суду касаційної інстанції та не має повноважень надавати роз'яснення судам з питань узагальнення судової практики. Крім того, Верховний Суд України може розглядати адміністративні справи лише за умови допуску її (справи) Вищим адміністративним судом України (ст. 239-1, 240 КАСУ).

У зв'язку з цим цілком слушна думка В. В. Сердюка, який вважає, "що поділ касаційної інстанції підриває єдність судової влади, принижує статус Верховного Суду України шляхом відбирання частини його повноважень і суперечить конституційному положенню про найвищість Верховного Суду України ... Проблема виникає не в організації ще двох спеціалізованих юрисдикцій, а лежить у площині деструкції судової системи, оскільки здійснення новими судами касаційних повноважень з одночасним визначенням Верховного Суду України як суду виключної інстанції з усіченим обсягом повноважень остаточно розбалансиує судову систему. Реалізація ж цієї ідеї, окрім інших негативних наслідків (наприклад, неможливість забезпечення Верховним Судом України однакового застосування судами загальної юрисдикції правових норм), призведе до того, що найвищий статус

Верховного Суду України серед усіх судів загальної юрисдикції перетвориться на пустотілу декларацію” [8].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Аналіз суддівської практики та положень КАСУ також свідчить про необхідність чіткішої регламентації стадії відкриття провадження за нововиявленими обставинами, на якій суд, по-перше, має з’ясувати наявність приводів для перегляду судового рішення, по-друге, чи є ці обставини істотними для вирішення справи по суті, чи впливають вони на законність та об’єктивність судового рішення. На нашу думку, в підготовці заяви про перегляд судового рішення у зв’язку з нововиявленими обставинами до судового розгляду суддя має винести ухвалу про витребування матеріалів справи; вирішити питання про порядок розгляду справи; про поновлення строку для подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами; про склад осіб, які братимуть участь у справі; з’ясувати, якими доказами сторони обґрунтовують наявність чи відсутність нововиявлених обставин. Зазначені процесуальні дії судді мають бути відображені у положеннях КАСУ.

### Список використаних джерел:

1. Ульмер М. М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ульмер Микола Миколайович. – К., 2014. – С. 237.
2. Про судову практику розгляду цивільних справ у касаційному порядку [Електронний ресурс] // Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 10 від 14.06.2012 р. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-12>
3. Буцьких О. О. Провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Буцьких Ольга Олександрівна. – К., 2011. – С. 194.
4. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2013 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] // Верховний Суд України. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/34DFFD847D91A549C2257C0B004E5AC0](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/34DFFD847D91A549C2257C0B004E5AC0)
5. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у першому півріччі 2013 р. // Вищий адміністративний суд України. Управління вивчення судової практики. – К., 2013. – С. 38.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій України” (справа про Касаційний суд України) від 11.12.2003 р. // Урядовий кур’єр. – 2003. – № 41. – 20 грудня.
7. Прокопенко О. Б. Право на справедливий суд : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 “Судоустрій; прокуратура та адвокатура” / Прокопенко Олександр Борисович. – Х., 2011. – С. 283.
8. Сердюк В. В. Верховний Суд України і реформування системи правосуддя: організаційно-правовий аспект / В. В. Сердюк // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 6 (118). – С. 35–41.