

ной теорії адміністративного принуждення, исчерпуючого и законодательно определенного перечня мер адміністративного принуждення, которые применяются к гражданам.

Ключевые слова: меры адміністративного принуждення, адміністративно-правовое регулирование, органы публичной администрации.

Summary

Kysil L. Legal administrative regulation of relationships between citizens and public administration bodies during enforcement of administrative coercion measures.

The definitions of terms such as administrative coercion, relationships between citizens and public administration bodies during enforcement of administrative coercion measures are elucidated in this article. The attention is drawn to absence of united theory of administrative coercion, limited and legislated list of administrative coercion measures, enforced to citizens.

Key words: administrative coercion measures, legal administrative regulation, public administration bodies.

Отримано 21.10.2014

УДК 342.925

С. В. БОДНАР

*Сергій Вікторович Боднар, здобувач Київського
університету права НАН України*

ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА ВИНЯТКОВИМИ ОБСТАВИНАМИ

В умовах становлення України як правової держави об'єктивно зростає роль права та юрисдикційних адміністративних органів у регулюванні процесів прийняття і проголошення змістовних, законодавчо-підкріплених, науково обґрунтованих судових рішень, серед яких особливе місце займає перегляд судових адміністративних рішень за винятковими обставинами.

Перегляд судових рішень має історичний розвиток від ревізійного порядку розвитку (інквізиція) по волі закону без участі осіб до порядку оскарження особою, право якої порушено. Поступово в країнах континентальної правової традиції виникли активні форми перегляду судових рішень: приватне (окреме) оскарження; апеляція; касація; перегляд судових рішень за нововиявленими та за винятковими обставинами. Безумовно, ці форми склалися не відразу, а поступово, під впливом інтересів невпинного прийняття рішень та їх непохитності.

Оскарження заходів забезпечення провадження за винятковими обставинами в адміністративних справах залишаються малодослідженими, комплексно не пов'язаними між різними видами адміністративних проваджень. Якщо застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві не підлягає оскарженню, то застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути оскаржено не лише в інстанційному порядку чи прокурором, а й у порядку адміністративного судочинства, що викликає певні труднощі в застосуванні норм матеріального і процесуального права¹, що в кінцевому рахунку створює певні проблеми в перегляді адміністративних судових рішень за винятковими обставинами.

Немало проблем виникає в процесі розгляду таких судових рішень, коли виявляється багато випадків перегляду судових справ касаційними інстанціями за відсутності достатніх підстав, неправильне застосування судом норм матеріального права, порушення норм процесуального права. Через це рішення у зв'язку з винятковими обставинами оскарженню не підлягає, а Верховний Суд України немає можливості процесуально реагувати на такі ухвали касаційної інстанції та виробляти єдину практику з цього питання².

Зазначена тема оскарження рішень за винятковими обставинами є недостатньо розробленою та малодослідженою. У деяких аспектах цього питання торкались у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як Б. В. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурко, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, П. Т. Василенков, С. В. Ващенко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, В. К. Колпак, А. Т. Комзюк, М. М. Тищенко та ін.

Аналіз останніх публікацій, зокрема Т. Весельської³, яка вперше поставила питання про межі оскарження в адміністративному судочинстві заходів забезпечення провадження у справах за винятковими обставинами, дає підстави вважати, що проблема оскарження заходів процесуального примусу в адміністративно-деліктному провадженні потребує вдосконалення правового регулювання на законодавчому рівні та відповідного узагальнення судової практики.

У всіх інших підручниках, навчальних посібниках, науково-практичних коментарях питання оскарження рішень за винятковими обставинами на науковому рівні не обговорювалося.

Зокрема, проблема оскарження судового рішення в судовому процесі розглядалася Конституційним Судом України (далі КСУ), що підкреслює актуальність цієї проблеми. У Рішенні від 27 січня 2010 р. № 3-рп/2010 КСУ відмічається, що право на оскарження судових рішень у контексті положень частин 1, 2 ст. 55, п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції є складовою права кожного на звернення до суду. Розглядаючи положення п. 8 ч. 3 ст. 29 Конституції, КСУ дійшов висновку, що оскарження судового рішення можливе у всіх випадках, крім тих, коли закон містить заборону на таке оскарження. Зазначений підхід поставив проблему докорінного перегляду всіх процесуальних кодексів України в частині прав на оскарження судових рішень, в тому числі і за винятковими обставинами. Проте в КАСУ оскарження судових адміністративних рішень за винятковими обставинами чітко не визначено, в науковій літературі лише відмічається що це питання розглядається відповідно до статей 235–344 КАСУ, хоча по змісту в КАСУ немає характеристики категорії та визначення конкретних підходів до проведення за винятковими обставинами.

Аналіз проблематики цієї статті зумовлює її мету, яка полягає в необхідності визначення поняття та особливостей перегляду адміністративних рішень за винятковими обставинами задля сприяння на теоретичному рівні розв'язку процедури адміністративного оскарження. Відсутність предметних досліджень цієї проблематики обумовлює необхідність аналізу чинного законодавства та теоретичних напрацювань в цій сфері.

В адміністративному судочинстві система перегляду судових рішень включає в себе взаємодоповнюючі взаємопов'язані один з одним судові акти (інститути), загальною метою яких є перевірка ухвалених у справі судових рішень на предмет їх істинності та справедливості. Відомо, що до них відносяться провадження перегляду в апеляційній, касаційній інституціях, а також у Верховному Суді України за винятковими обставинами. Кожен із перерахованих видів перегляду судових адміністративних рішень мають своє значення для здійснення правосуддя та призначення і виконують певні функції, що покладені на нього адміністративним законодавством.

Перегляд рішень у зв'язку з винятковими обставинами є особливим видом провадження в адміністративному судочинстві. На відміну від перегляду судового рішення в порядку апеляційного і касаційного оскарження, підставою такого перегляду є не недоліки в процесі розгляду справи судом, а те, що розкриваються можливості касаційного оскарження рішень суду у випадках, коли це прямо не передбачено адміністративним процесуальним законом навіть тоді, коли розгляд судової справи закрито касаційною інстанцією.

У випадках, коли оскарження судових рішень є складовою права кожного на звернення до суду, може застосовуватись конституційний принцип оскарження, який дає право звернутись до адміністративного суду з касаційною скаргою завжди (крім випадків, встановлених законом), а не тоді, коли це дозволено законом, що і надає право переглядати в касаційному порядку рішення судів за винятковими обставинами.

Таким чином, перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження, яке реалізує право на порушення процесу стороною та іншими особами, які беруть участь у справі, а також особами, які не беруть участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, з правом оскарження.

Перегляд судових рішень за винятковими обставинами є ще однією інтонацією розгляду адміністративних справ, виступає додатковою гарантією щодо однакового застосування судами норм права, надає можливість виправлення судових помилок.

Завданнями перегляду судових рішень за винятковими обставинами є: встановлення (визначення) порядку, умов та вимог однакового застосування судом (судами) однієї й тієї самої норми права; виправлення помилок суду (судів) касаційної інстанції в питаннях застосування норм матеріального чи процесуального права; формування судової практики і визначення політики та ідеології правозастосування для судів загальної юрисдикції, оскільки рішення Верховного Суду України обов'язково враховують при розгляді справ та носять прецедентний характер.

Судом, який переглядає судові рішення за винятковими обставинами є Верховний Суд України (ч. 1 ст. 235 КАСУ), а конкретніше – Судова палата з адміністративних справ Верховного Суду України, яка здійснює судочинство в порядку встановленому процесуальним законом.

Предметом перегляду судових рішень у Верховному Суді України за винятковими обставинами згідно зі ст. 236 КАС України є: судові рішення в адміністративних судах після їх перегляду в касаційному порядку; судові рішення суду касаційної інстанції; судові рішення Верховного Суду України в адміністративних справах, які визнані міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною такою, що порушує міжнародні зобов'язання України.

В юридичній літературі такий перегляд прийнято називати «повторною касацією»⁴, оскільки перегляду за винятковими обставинами підлягають судові рішення, що набрали законної сили та були переглянуті в касаційному порядку або є рішеннями суду касаційної інстанції. Законодавець встановлює, що перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження (ч. 2 ст. 235 КАСУ), а відтак для перегляду за винятковими обставинами застосовуються усі правила касаційного розгляду адміністративних справ з урахуванням особливостей, визначених КАС України.

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, керуються правом касаційного (тобто «повторної касації») оскарження незалежно від фактичної участі у судовому процесі. Ця теза обґрунтовується тим, що перегляду за винятковими обставинами підлягають судові рішення після їх перегляду у касаційному порядку. Водночас суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції (ч. 3 ст. 220 КАСУ). Однак, у такому випадку суд касаційної інстанції повинен скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанції з направленням справи для продовжен-

ня розгляду або на новий судовий розгляд (ч. 3 ст. 227 КАСУ). Таким чином, усі питання щодо позовних вимог осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції вирішуються на стадії касаційного провадження. Тому сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають право оскаржити до Верховного Суду України за винятковими обставинами судові рішення в адміністративних справах незалежно від фактичної участі у судовому процесі. Такий перелік осіб, які мають право на оскарження рішень адміністративного суду за винятковими обставинами потребує уточнення.

На наш погляд, право на оскарження до Верховного Суду України за винятковими обставинами судових рішень суду першої та апеляційної інстанції після їх перегляду в касаційному порядку, а також судових рішень суду касаційної інстанції повністю або частково мають: сторони (позивач, відповідач); особи, які беруть участь у справі (треті особи, представники сторін та третіх осіб); особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки; правонаступники (відповідно) згідно зі ст. 55 КАС України; особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб зі ст. 60 КАС України (уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади та органи місцевого самоврядування).

Підставами для провадження за винятковими обставинами є оскарження судових рішень в адміністративних справах з мотивів: неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права; визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Отже, для порушення провадження за винятковими обставинами касаційна скарга на судові рішення повинна містити посилання на наявність неоднакового застосування судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми, або оскарження судового рішення, що порушує міжнародні зобов'язання України.

Однакове застосування однієї й тієї ж норми матеріального чи процесуального права може проявлятися у самих різноманітних випадках. Наприклад, неоднакове визначення перебігу процесуального строку⁵; одноособове вирішення суддею Вищого адміністративного суду України питання щодо повернення скарги після порушення касаційного провадження тощо.

Право на оскарження за винятковими обставинами може бути реалізоване протягом одного місяця з дня відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами. Днем відкриття таких обставин вважається: для обставин, пов'язаних з неоднаковим застосуванням однієї й тієї самої норми права – день прийняття судового рішення; для обставин, пов'язаних з визнанням судового рішення міжнародною судовою установою, такими, що порушує міжнародні зобов'язання України, – день ухвалення Європейським судом з прав людини відповідного рішення про встановлення порушення Україною міжнародних зобов'язань.

Пропуск встановлених законом строків звернення зі скаргю тягне за собою залишення скарги без розгляду. Проте за заявою (письмовим клопотанням) особи, яка подала скаргу, Верховний Суд України своєю ухвалою може поновити строк оскарження рішення, якщо знайде відповідно підстави для цього. Заява (клопотання) про відновлення строку подається особою та розглядається судом до вирішення питання про допуск касаційної скарги до провадження за винятковими обставинами або одночасно під час розгляду скарги про допуск її до провадження за винятковими обставинами.

Отже, як бачимо, строк подання касаційної скарги є тим запобіжником, який забезпечує раціональну роботу суддів та перешкоджає перевантаженню Верховного Суду України адміністративними справами. У разі відмови у поновленні строку касаційна скарга повертається особі, яка її подала, про що також постановляється ухвала.

Верховний Суд України задовольняє скаргу в разі визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України. При цьому Верховний Суд України може скасувати його повністю або в частині та направити справу на новий розгляд до суду першої, апеляційної чи касаційної інстанції залежно від того, суд якої інстанції допустив порушення міжнародних зобов'язань або може скасувати судові рішення і прийняти нову вмотивовану постанову.

Якщо Верховний Суд України встановить, що оскаржене судові рішення є незаконним, він скасовує його повністю або частково і направляє справу на новий розгляд до суду першої, апеляційної чи касаційної інстанції залежно від того, суд якої інстанції першим допустив порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи. Верховний Суд України може також скасувати судові рішення судів апеляційної або касаційної інстанції і залишити в силі помилково скасовані судові рішення судів першої або касаційної інстанції.

Порушення норм права з боку адміністративного суду саме по собі не може бути підставою для перегляду його за винятковими обставинами, зокрема ст. 237 КАСУ передбачає лише дві підстави для цього: 1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права та 2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України. Вказані у цьому переліку обставини одночасно є критеріями і для вирішення питання про допуск скарги. Із частини шостої ст. 240 КАСУ логічно випливає, що порядок вирішення питання про допуск скарги залежить від підстави звернення скажника до Верховного Суду України.

Частина третя ст. 241 КАСУ передбачає, що перегляд судових рішень Верховним Судом України здійснюється за правилами, встановленими для касаційного провадження, з урахуванням особливостей, які закріплені статтями 235–344 цього Кодексу⁶. Це означає, що у провадженні за винятковими обставинами Верховний Суд України може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на

які не було посилання в скарзі (ч. 2 ст. 220 КАСУ). Однак принципи законності та диспозитивності адміністративного процесу забороняють Верховному Суду України використовувати вказане повноваження з метою розширення переліку підстав для допуску скарг та перегляду рішень в адміністративних справах.

Наразі аналіз статей КАСУ свідчить про те, що законодавець прямо не передбачив у них цих та інших норм, які встановлюють розгляд рішень адміністративних судових справ за винятковими обставинами. У КАСУ також не визначено переліку постанов (ухвал), які перешкоджають подальшому провадженню у справі за винятковими обставинами.

Порушення судами норм права, на яке посилається скажчик чи яке самостійно виявляється Верховним Судом України при отриманні скарги, не може бути самостійною підставою для допуску такої скарги до провадження за винятковими обставинами.

Не може залишатися поза увагою кількість рішень судів щодо вирішення процесуальних питань, які скасовані Верховним Судом України. Це є наслідком недостатніх змін до процесуального закону та неузгодженості його окремих положень. Розв'язання цієї проблеми лежить у двох площинах: законодавчій та правозастосовній.

Таким чином інститут виняткових обставин – це самостійний вид перевірки законності та касаційних рішень адміністративних судів, що не відповідають об'єктивній істині справи, тобто цей вид перегляду має ряд схожих ознак і відмінностей порівняно з касаційними переглядами рішень.

Підбиваючи підсумки даної роботи та виходячи з аналізу поглядів вчених і судової практики, можна зробити висновки, що провадження з перегляду касаційних судових актів за виняткових обставинами потребують законодавчого вдосконалення, особливо в ракурсі забезпечення істинності та справедливості судового розгляду, визначення їх підпорядкування компетентності розгляду Верховним Судом України.

¹ Белкін М. Проблемні питання апеляційного і касаційного оскарження судових рішень / М. Белкін // Право України. – № 5. – 2010. – С. 154–160.

² Орехов О. І. Деякі особливості провадження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням рішення у них / О. І. Орехов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3. – С. 344–350.

³ Весельська Т. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: межі оскарження в адміністративному судочинстві / Т. Веселовська // Вісник Вищого адміністративного суду України. – № 1. – 2011. – С. 15–21.

⁴ Адміністративне право України. Підручник. 3-є видання. – К.: Юрінком ІНТЕР, 2001. – С. 152–354.

⁵ Стаднік В. В. Менеджмент. Посібник / В. В. Стаднік, М. А. Йохна. – К.: Академвидав, 2003. – С. 146–149.

⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство із змінами та доповн. на 16 вересня 2011 року. – К.: Алерта, ЦУЛ, 2011. – 128 с.

Резюме

Боднар С. В. Перегляд адміністративних судових рішень за винятковими обставинами.

У статті аналізуються наукові підходи щодо сутності та особливості провадження з перегляду судових актів за винятковими обставинами у адміністративному судочинстві. Визначається поняття інституту провадження з перегляду судових рішень за винятковими обставинами. Досліджено нормативні особливості провадження щодо перегляду справ у цій важливій галузі судового процесу. Окреслено коло питань, які потребують подальшого доктринального розвитку.

Ключові слова: судові рішення, адміністративне оскарження, позов, матеріальні та процесуальні підстави, виняткові обставини, перегляд рішень.

Резюме

Боднар С. В. Пересмотр административных судебных решений по исключительным обстоятельствам.

В статье анализируются научные подходы к сущности и особенностям производства по пересмотру судебных актов по исключительным обстоятельствам в административном судопроизводстве. Определяется понятие института производства по пересмотру судебных решений по исключительным обстоятельствам. Исследованы нормативные особенности производства по пересмотру дел в этой важной области судебного процесса. Очерчен круг вопросов, которые требуют дальнейшего доктринального развития.

Ключевые слова: судебное решение, административное обжалование, иск, материальные и процессуальные основания, исключительные обстоятельства, пересмотр решений.

Summary

Bodnar S. Review of administrative judgments under exceptional circumstances.

In this article are analyzed the scientific approaches to the nature and characteristics of the proceedings of review of judicial acts under extraordinary circumstances in administrative proceedings. The concept of institute of proceedings for review of judicial decisions under exceptional circumstances is defined. The regulatory features of the proceedings to review cases in this important field of trial are investigated. The range of problems that require further doctrinal development are outlined.

Key words: judgment, administrative appeals, litigation, substantive and procedural grounds, exceptional circumstances, review of decisions.

Отримано 13.10.2014