



ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

5 липня 2016 року

м. Київ

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі:

головуючого Волкова О.Ф.,
суддів: Гриціва М.І., Коротких О.А., Маринченка В.Л.,
Прокопенка О.Б., Самсіна І.Л., Терлецького О.О.,

при секретарі судового засідання Ключник А.Ю.,
за участю представників: позивача – Швеця О.Г.,
Президента України – Мишковець О.В.,
Верховної Ради України (далі – ВРУ) – Лаптєва А.М., –

розділивши у відкритому судовому засіданні справу за позовом громадської організації (далі – ГО) «Союз матерів «Захист» (далі – ГО «Захист») до Президента України та ВРУ, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача – ГО «Правда», про визнання бездіяльності Президента України протиправною та зобов'язання Президента України та ВРУ вчинити певні дії,

встановила:

У березні 2015 року ГО «Захист» звернулася до Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції з позовом до Президента України та ВРУ про: визнання протиправною бездіяльності Президента України щодо незастосування (неорганізації) у передбачений законом спосіб оборони України шляхом прийняття передбаченого частиною першою статті 4 Закону України від 6 грудня 1991 року № 1933-XII «Про оборону України» (далі – Закон № 1933-XII) рішення про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях та подання цього рішення ВРУ на затвердження; визнання протиправною бездіяльності Президента України щодо незастосування (неорганізації) у передбачений законом спосіб оборони України, шляхом прийняття передбаченого частиною першою статті 4 Закону № 1933-XII рішення про застосування (використання) Збройних Сил України (далі – ЗСУ), інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та

подання цього рішення ВРУ на схвалення; визнання протиправною бездіяльності Президента України щодо незастосування (неорганізації) у передбачений законом спосіб оборони України шляхом внесення до ВРУ передбаченого частиною першою статті 4 Закону № 1933-ХІІ подання про оголошення стану війни; зобов'язання Президента України застосувати (організувати) у передбачений законом спосіб оборону України та невідкладно прийняти передбачене частиною першою статті 4 Закону № 1933-ХІІ рішення про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях і подати це рішення ВРУ на затвердження; зобов'язання Президента України застосувати (організувати) у передбачений законом спосіб оборону України та невідкладно прийняти передбачене частиною першою статті 4 Закону № 1933-ХІІ рішення про застосування (використання) ЗСУ, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, і подати це рішення ВРУ на схвалення; зобов'язання Президента України застосувати (організувати) у передбачений законом спосіб оборону України та невідкладно внести до ВРУ передбачене частиною першою статті 4 Закону № 1933-ХІІ подання про оголошення стану війни; зобов'язання ВРУ у встановлений Конституцією України дводенний строк з моменту звернення Президента України розглянути питання про затвердження Указу про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях та невідкладно після звернення Президента України розглянути питання про оголошення за поданням Президента України стану війни, схвалення рішення Президента України про використання ЗСУ та інших військових формувань.

На обґрутування позовних вимог ГО «Захист», посилаючись на статтю 4 Закону № 1933-ХІІ, зазначила, що у зв'язку із неприхованою агресією, захопленням Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та різким ускладненням внутрішньополітичної обстановки у південних і східних регіонах держави внаслідок втручання Російської Федерації у внутрішні справи України, не видавши указ про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях та про застосування (використання) ЗСУ, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, не подавши цих указів ВРУ на затвердження, а також не прийнявши подання про оголошення стану війни, Президент України допустив протиправну бездіяльність.

ВРУ в установлений Конституцією України дводенний строк з моменту звернення Президента України зобов'язана розглянути питання про затвердження указу про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях та невідкладно після звернення Президента України розглянути питання про оголошення за поданням Президента України стану війни, схвалення рішення Президента України про використання ЗСУ та інших військових формувань.

Вищий адміністративний суд України постановою від 18 травня 2015 року у задоволенні позовних вимог відмовив виходячи із того, що позивач не навів доводи, а суд не встановив порушення його прав, свобод та законних інтересів Президентом України у зв'язку із неприйняттям зазначених рішень. Позовні дводенний строк з моменту звернення Президента України розглянути та затвердити відповідні укази ґрунтуються на припущеннях про можливість невиконання ВРУ покладеного на неї законом обов'язку.

Верховний Суд України постановою від 27 жовтня 2015 року (№ 1759а15) постанову Вищого адміністративного суду України від 18 травня 2015 року скасував, а справу направив на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України.

Розглядаючи повторно позов ГО «Захист», Вищий адміністративний суд України постановою від 21 грудня 2015 року залишив його без задоволення.

Приймаючи таке рішення, Вищий адміністративний суд України дійшов висновку, що Президент України не допустив бездіяльність у спірних правовідносинах і не порушив права позивача з огляду на те, що повноваження Президента України як глави держави, що визначені статтею 106 Конституції України, в тому числі у сфері національної безпеки, оборони та військової політики, а також представницькі повноваження Президента України мають дискреційний характер та визначають ступінь його самостійності в механізмі державної влади і полягають у вирішенні ним на власний розсуд питань державного управління шляхом вибору одного із кількох можливих за законом варіантів.

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, оцінюючи ситуацію стосовно неприхованої агресії Російської Федерації щодо України, реалізовуючи свої конституційні повноваження, закріплені в статті 106 Конституції України, обрав варіант вирішення цього питання шляхом наявних у нього представницьких повноважень, а саме: проведення переговорів, укладання міжнародних договорів України, що і було, зокрема, здійснено під час підготовки та підписання 11, 12 лютого 2015 року у Мінську Декларації на підтримку комплексу заходів з виконання мінських угод та Мінської угоди (2015).

Не погоджуючись із зазначеною постановою Вищого адміністративного суду України, ГО «Захист» звернулась із заявою про її перегляд Верховним Судом України з підстави, встановленої пунктом 4 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС), у якій просить скасувати зазначену постанову та прийняти нове судове рішення, яким задовольнити позов.

У судовому засіданні представник позивача Швець О.Г. підтримав заяву про перегляд зазначеного судового рішення та навів відповідні доводи.

Представник Президента України Мишковець О.В. заперечила проти задоволення заяви та просила відмовити у її задоволенні.

Дослідивши матеріали справи, заслухавши пояснення представників позивача та відповідача, перевіривши наведені у заявлі доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що заява підлягає частковому задоволенню, а постанова Вищого адміністративного суду України — скасуванню з направленням справи на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України.

Відповідно до частини першої статті 2 КАС завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих

повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Згідно з частиною другою статті 2 КАС до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Частиною другою статті 4 КАС установлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

ГО «Захист», звертаючись до Вищого адміністративного суду України в порядку статті 171-1 КАС як суду першої інстанції з позовом до Президента України та ВРУ про визнання бездіяльності Президента України протиправною та зобов'язання Президента України та ВРУ вчинити певні дії, послалася на порушення Президентом України положень пунктів 19, 20 статті 106 Конституції України, статті 4 Закону № 1933-ХІІ. На її думку, така протиправна бездіяльність порушує права і охоронювані законом інтереси членів ГО «Захист» як матерів і як громадян України, оскільки знижує обороноздатність нашої держави – здатність держави Україна до захисту у разі збройної агресії, яку пропонувалось поновити за рахунок обмеження прав інших громадян шляхом введення режиму воєнного стану.

Направляючи у жовтні 2015 року справу на новий розгляд, Верховний Суд України зазначив, що під час такого розгляду суду слід вжити передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, та у разі встановлення, що бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені права, свободи або інтереси членів ГО «Захист», розглянути заяву в межах позовних вимог та постановити законне й обґрунтоване судове рішення.

Вищий адміністративний суд України, відмовляючи у задоволенні позову постановою від 21 грудня 2015 року, виходив із повноважень Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, визначених статтею 106 Конституції України, які надають певний ступінь свободи та можливість самостійно (на власний розсуд) обрати один з кількох варіантів рішення.

Разом з цим суд належним чином не дослідив законність інтересів позивачів як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим зasadам.

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що Вищий адміністративний суд України як суд першої інстанції відповідно до вимог статті 11 КАС не вжив усіх заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі під час вирішення спору.

Верховний Суд України позбавлений можливості установити необхідні обставини у цій справі та усунути допущені порушення, а тому, на думку колегії суддів, постановлене у справі судове рішення підлягає скасуванню з

направленням справи на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України.

Під час нового судового розгляду суду слід вжити передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо дійсності порушення прав, свобод та законних інтересів позивачів у системному взаємозв'язку з їх заявою про бездіяльність суб'єкта владних повноважень, розглянути заяву в межах позовних вимог та постановити законне і обґрунтоване судове рішення.

Керуючись статтями 241–243 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

постановила:

Заяву громадської організації «Союз матерів «Захист» задовольнити частково.

Постанову Вищого адміністративного суду України від 21 грудня 2015 року скасувати, а справу направити на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України.

Постанова є остаточною і оскарженню не підлягає, крім випадку, встановленого пунктом 3 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України.

Головуючий



Судді:

О.Ф. Волков

М.І. Гриців

О.А. Коротких

В.Л. Маринченко

О.Б. Прокопенко

І.Л. Самсін

О.О. Терлецький



ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

5 липня 2016 року

м. Київ

ОКРЕМА ДУМКА

Судді Верховного Суду України Волкова Олександра Федоровича.

5 липня 2016 року колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України з підстави передбаченої пунктом 4 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) розглянула справу за адміністративним позовом громадської організації (далі – ГО) «Союз матерів «Захист» (далі – ГО «Захист») до Президента України та ВРУ, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача – ГО «Правда», про визнання бездіяльності Президента України протиправною та зобов'язання Президента України та ВРУ вчинити певні дії.

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України заяву ГО «Захист» задовольнила частково: постанову Вищого адміністративного суду України від 21 грудня 2015 року скасувала, а справу направила на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України.

Приймаючи таке рішення колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України виходила з того, що суд належним чином не дослідив законність інтересів позивачів як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим зasadам.

На мою думку, при прийнятті рішення колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України не взяла до уваги вкрай суттєві обставини, увага до яких могла б привести до іншого висновку.

Частиною першою статті 2 КАС передбачено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі

законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси (частина перша статті 6 КАС). За змістом цієї статті, яка передбачає право на судовий захист, завдання адміністративного судочинства полягає у захисті саме порушених прав особи в публічно-правових відносинах. При цьому захист прав, свобод та інтересів осіб передбачає наявність встановленого судом факту їх порушення.

Докази суду надають особи, які беруть участь у справі (частина друга статті 69 КАС). Кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення (частина перша статті 71 КАС).

Позивач ні у своїй заявлі, ні у судовому засіданні не навів переконливих доводів та не надав доказів стосовно порушення його прав, свобод та законних інтересів Президентом України в зв'язку із неприйняттям рішення про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях та подання цього рішення Верховній Раді України на затвердження, неприйняттям рішення про застосування (використання) Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України та подання цього рішення Верховній Раді України на схвалення; не внесенням до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни.

Натомість доводи позивачів зводяться до вимог щодо обмеження прав інших осіб, що суперечить положенням статей 23 та 68 Конституції України.

Вважаю, що позовні вимоги ГО «Захист» ґрунтуються на припущеннях щодо абстрактного порушення права та тлумаченні на власний розсуд норм і положень Конституції та законів України.

При цьому погоджуєсь і підтримую окрему думку судді Прокопенка О.Б., що Верховний Суд України, перевіряючи справу з точки зору дотримання Вищим адміністративним судом України матеріального і процесуального права, повинен був діяти відповідно до вимог статті 242 КАС та за наслідками розгляду справи, з'ясувавши та дослідивши за необхідності додаткові обставини у справі, ухвалити остаточне рішення.

Суддя Верховного Суду України



О.Ф. Волков



ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

5 липня 2016 року

м. Київ

Справа № 21-58a16

ОКРЕМА ДУМКА

судді Верховного Суду України Прокопенка Олександра Борисовича щодо рішення Верховного Суду України від 5 липня 2016 року у справі за позовом громадської організації (далі – ГО) «Союз матерів «Захист» (далі – ГО «Захист») до Президента України та Верховної Ради України (далі – ВРУ), третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача – ГО «Правда», про визнання бездіяльності Президента України протиправною та зобов'язання Президента України та ВРУ вчинити певні дії.

Вищий адміністративний суд України постановою від 21 грудня 2015 року позов ГО «Захист» залишив без задоволення.

Приймаючи таке рішення, Вищий адміністративний суд України дійшов висновку, що Президент України, здійснюючи свої повноваження, що визначені статтею 106 Конституції України, не допустив бездіяльності у спірних правовідносинах і не порушив права позивача, адже повноваження Президента України мають дискреційний характер та визначають ступінь його самостійності в механізмі державної влади і полягають у вирішенні ним на власний розсуд питань державного управління шляхом вибору одного із кількох можливих за законом варіантів.

За наслідками розгляду справи колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України постанову Вищого адміністративного суду України від 21 грудня 2015 року скасувала, а справу направила на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України. На обґрунтування свого рішення зазначила, що Вищий адміністративний суд України як суд першої інстанції відповідно до вимог статті 11 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) не вжив усіх заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі під час вирішення спору, а Верховний Суд України позбавлений можливості установити необхідні обставини у цій справі та усунути допущені порушення, а тому, на думку колегії суддів, постановлене у справі судове рішення підлягало скасуванню з направленням справи на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України.

Не погоджуючись із рішенням колегії суддів, вважаю за необхідне зазначити таке.

Відповідно до статті 235 КАС Верховний суд України переглядає судові рішення в адміністративних справах виключно з підстав і в порядку, встановлених цим Кодексом. Зокрема, з підстав порушення норм матеріального

чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених статтею 171-1 цього Кодексу (пункт 4 частини першої статті 237 КАС).

Статтею 171-1 КАС передбачені особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності ВРУ, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності ВРУ, Президента України підлягають перегляду Верховним Судом України у порядку, визначеному КАС.

Разом з тим, як убачається з частини четвертої статті 243 КАС, Верховний Суд України не має права передати справу на новий розгляд в інших випадках, ніж зазначені у підпункті «а» пункту 1 частини другої та пункті 2 частини третьої цієї статті.

Таким чином, із викладених положень КАС випливає, що Верховний Суд України, переглядаючи справи, зокрема, з підстав порушення норм матеріального чи процесуального права з питань, передбачених статтею 171-1 КАС, відповідно до пункту 4 частини першої статті 237 КАС не повинен направляти справу на новий судовий розгляд до Вищого адміністративного суду України. Тому рішення, ухвалене колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у цій справі, на мою думку, є необґрунтованим, а висновки про те, що Верховний Суд України позбавлений можливості установити й з'ясувати необхідні обставини у справі при її перегляді з питань, передбачених статтею 171-1 КАС, у тому числі відповідно до вимог статті 11 цього Кодексу, є неправильними.

При цьому варто зазначити, що колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України постановою від 27 жовтня 2015 року рішення Вищого адміністративного суду України від 18 травня 2015 року у цій справі з аналогічних підстав скасовувала. Водночас 5 липня 2016 року повторно ухвалено рішення про скасування постанови Вищого адміністративного суду України від 21 грудня 2015 року з направлення справи на новий судовий розгляд.

Верховний Суд України, перевіряючи справу з точки зору дотримання Вищим адміністративним судом України матеріального і процесуального права, повинен був діяти відповідно до вимог статті 242 КАС та за наслідками розгляду справи, з'ясувавши та дослідивши за необхідності додаткові обставини у справі, ухвалити остаточне рішення.

Судя
Верховного Суду України



О.Б. Прокопенко