

СПРАВИ «ЄДИНОЇ ІНСТАНЦІЇ» У ВИЩОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ УКРАЇНИ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ ЇХ ВИРІШЕННЯ ПРАВУ ЄКПЛ

У статті здійснено аналіз практики Вищого адміністративного суду України у справах, відповідачами в яких є парламент та Президент, на предмет відповідності практиці Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: ВАСУ, Президент України, Верховна Рада України, ЄСПЛ, доступ до суду, предмет оскарження, юридична визначеність, владні управлінські функції, якість закону.

Магрело М. В. Дела «единой инстанции» в Высшем административном суде Украины и соответствии их решения праву ЕКПЧ.

В статье произведен анализ практики Высшего административного суда Украины в делах, ответчиками в которых являются парламент и Президент, на предмет их соответствия практике ЕСПЧ.

Ключевые слова: ВАСУ, Президент Украины, Верховная Рада Украины, ЕСПЧ, доступ к суду, предмет обжалования, юридическая определенность, властные управленческие функции, качество закона.

Mahrelo M. V. The «sole instance» cases in the High administrative court of Ukraine and compliance of the «sole instance» case-law with the case-law of ECtHR.

Article analyses case-law of the High administrative court of Ukraine in cases against the parliament and the President in light of compliance with the ECtHR's case-law.

Keywords: High administrative court of Ukraine (HACU), President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, ECtHR, access to the court, subject of appeal, judicial certainty, authoritative administrative functions, quality of the law.

Система права ЄКПЛ залишає вирішення питання встановлення інстанційності під час розв'язання правових диспутів на розсуд держав-учасниць. Так, за правом ЄКПЛ безперечно обов'язковість перегляду рішень суду (органу з розгляду скарг) має місце лише за умови, коли йдеться про кримінальне діяння – у розумінні Європейського суду (стаття 2 Протоколу № 7 до ЄКПЛ та релевантна практика). В інших випадках право ЄКПЛ не вимагає того, щоб національні судові системи були побудовані відповідно до принципу інстанційності.

У 2010 році у сфері українського адміністративного судочинства відбулись значущі законодавчі перетворення в частині змін інстанційного розгляду і вирішення окремої категорії адміністративних справ. Так, відповідно до Закону України від 13 травня 2010 року № 2181-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» до виключної предметної підсудності Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) як суду першої інстанції віднесено розгляд справ за адміністративними позовами до Президента України (далі – ПУ), Верховної Ради України (далі – ВРУ) та Вищої ради юстиції; а Законом України від 7 липня 2010 року №2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» список цих суб'єктів доповнено Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Рішення ВАСУ в цій категорії справ законодавець відніс до остаточних та таких, що не підлягають оскарженню (ч. 6 ст.171-1 КАСУ). Примітно, що до внесення зазначених змін, такі справи (окрім виборчих: за позовами до Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму) вирішувались в усіх трьох інстанціях та з можливістю перегляду у Верховному Суді України за винятковими обставинами¹.

Залишаючи осторонь причини таких змін, серед яких їх прихильники вбачають зокрема оптимізацію (процесуальну економію та пришвидшення) судового розгляду цих справ, зазначимо, що факт відсутності другого рівня юрисдикції тут не протирічить праву ЄКПЛ, однак при

¹ Від часу зміни інституту перегляду адміністративних справ у ВСУ за винятковими обставинами інститутом «допуску» справи до провадження у ВСУ з підстав неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції норм матеріального права в аналогічних правовідносинах – ця категорія справ випала з діапазону потенційно «придатних» до перегляду у ВСУ, оскільки в таких справах немає касаційного розгляду.

вирішенні цих справ мають місце численні невідповідності судових рішень ВАСУ ustalеним принципам та нормам практики ЄСПЛ.

Метою цієї статті є виявити ці невідповідності й здійснити їхній аналіз, що дозволить запропонувати шляхи їх уникнення – на прикладі справ проти ВРУ та ПУ.

Окрім виключної предметної підсудності КАСУ встановив також особливості провадження у названій категорії справ (ст.171-1 КАСУ), серед них наступні: *предмет оскарження* (законність (крім конституційності) постанов ВРУ, указів і розпоряджень ПУ; дії чи бездіяльність ВРУ та ПУ), колегіальність та *строк* вирішення справи судом (мінімально п'ятірка суддів у колегії та максимум два місяці відповідно), *повноваження суду* при вирішенні справи.

З логічно-граматичного аналізу норм статті 171-1 КАСУ випливає, що інші акти ВРУ, окрім постанов, не можуть бути предметом розгляду у ВАСУ як в суді першої інстанції. Такий висновок підтверджується практикою ВАСУ, яка склалась у результаті вирішення суддею-доповідачем питання про прийняття до розгляду позовів, предметом яких є конституційність чинних законодавчих актів ВРУ (законів), в тому числі внаслідок порушення процедури їх прийняття (навіть у разі, коли заявник буквально заявляє вимогу про «законність» закону – суд схильний розцінювати таку вимогу як конституційність).

Як свідчить практика, суддя в таких випадках відмовляє у відкритті провадження у справі з тих підстав, що справи про відповідність законів Конституції України становлять виняток із кола публічно-правових спорів, розгляд яких здійснюється в порядку адміністративного судочинства². Така категорія звернень була і залишається масовою. Основна проблема тут полягає в тому, що за правилами КАСУ, відмовляючи у відкритті провадження з підстави порушення адміністративної юрисдикції, суддя зобов'язаний роз'яснити, до якої юрисдикції віднесено розгляд такого спору (ч. 6 ст. 109 КАСУ). Поряд з адміністративними спорами право України (і зокрема КАСУ) розрізняє ще два види публічно-правових справ: ті, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України (далі – КСУ), та ті, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства (ч. 3 ст. 17 КАСУ). Окрім цих двох категорій, зі сфери адміністративної юрисдикції виключені також справи про накладення адміністративних стягнень та щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

За таких обставин, а також з урахуванням повноважень Конституційного Суду України³, відмовляючи у відкритті адміністративного провадження у наведених випадках, суддя вказує, що розгляд такої справи належить здійснювати в порядку конституційної юрисдикції. Здавалося б, адміністративний суд чинить процесуально правильно у зазначених випадках, але чи достатньо самої лише процесуальної коректності, коли мова йде про захист прав людини?

Проблема в тому, і про це, до речі, зазначав ЄСПЛ, що в Україні особа позбавлена можливості прямого звернення до Конституційного Суду України [4, п. 128; 5, п. 24; 6, п. 1] за захистом свого права. А такий стан речей вже свідчить про явне порушення однієї з найважливіших гарантій справедливого суду, а саме, права на доступ до суду. Ситуація погіршується ще й тим, що за оцінкою ЄСПЛ в Україні відсутні ефективні національні засоби для оскарження конституційності законодавчих положень, оскільки українська правова система не надає особі права безпосередньо звернутись до Конституційного Суду [7, п. 13]. При цьому ефективним в розумінні ЄСПЛ є такий засіб, що не залежить від будь-яких дискреційних дій органів влади і є безпосередньо доступним зацікавленим особам [8, п. 59]⁴.

² Ухвали ВАСУ про відмову у відкритті адміністративного провадження від 24 грудня 2010 р. № П-489/10 (невідповідність Конституції положень Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань»); від 6 жовтня 2011 р. № П/9991/568/11 (визнання незаконними положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2011 рік»); від 22 жовтня 2012 р. № П/9991/1133/12 (визнання незаконним та скасування Закону України «Про судовий збір»), від 10 січня 2013 р. № П/800/10/13 (визнання нечинними положень Закону України «Про засади державної мовної політики») тощо.

³ У тому числі розтлумачених самим КСУ в Рішенні від 7 травня 2002 р. у справі № 8-рп/2002, відповідно до якого питання конституційності правових актів, зокрема парламенту та Президента України, віднесено до виключної компетенції КСУ.

⁴ «Гурепка проти України»: оскільки можливості постановлення відповідного питання перед КСУ залежали від дискреційного розсуду ВСУ, ЄСПЛ визнав такий засіб неефективним.

Загалом стосовно застосовності гарантій статті 6 ЄКПЛ до конституційного судочинства ЄСПЛ також відпрацював низку принципових позицій, вказавши, що стаття 6 не застосовується у випадку конституційного провадження в більшості правових систем, оскільки конституційні суди, як правило, розв'язують питання сумісності (відповідності) законодавства абстрактно [9, с. 22]. Водночас у випадках, коли рішення суду конституційної юрисдикції може вплинути на розв'язання конкретного правового спору, стаття 6 може застосовуватись [9, с. 22].

Поза сумнівом, в українських реаліях у разі винесення ухвали про відмову у відкритті адміністративного провадження з посиланням на належність публічно-правового спору до конституційної юрисдикції особа позбавляється як права на доступ до адміністративного суду, так і не має змоги скористатись іншим ефективним засобом захисту (зокрема правом ефективного звернення до КСУ). Характерно, що, незважаючи на відповідні оцінки ЄСПЛ відносно України ще від 2006 року (Проніна), судові рішення, про які йдеться, й досі виносяться ВАСУ без найменшої зміни мотиваційних схем.

Наявна практика ВАСУ щодо розгляду справ, предметом розгляду яких є законність постанов ВРУ, свідчить про мізерний відсоток позитивних рішень у цій категорії (за 2010 рік ВАСУ задоволено лише 4 позови про оскарження постанов ВРУ з 599 поданих; за 2011 рік – не задоволено жодного позову з 1005; за 2012 рік – задоволено 1 з 473; за 9 місяців 2013 року – не задоволено жодного з 248)⁵. До того ж, у цих справах законність постанови парламенту була, як правило, похідною від інших позовних вимог: наприклад від незаконності подання Вищої ради юстиції про звільнення судді з посади (визнання судом незаконним рішення ВРЮ мало наслідком і визнання незаконною постанови парламенту, прийнятої на підставі такого незаконного рішення)⁶.

Поряд з актами парламенту, що можуть бути предметом оскарження у ВАСУ як в суді першої інстанції, не менш примарною виглядає і ситуація з таким предметом оскарження, як *дії чи бездіяльність ВРУ*. Дійсно, практика свідчить про відсутність таких дій парламенту, які успішно (тобто з винесенням позитивного рішення по суті чи, принаймні, щодо яких було б відкрито провадження) могли б бути оскаржені до ВАСУ, що фактично зводить нанівець значення відповідної норми статті 171-1 КАСУ. Якщо це так, то в такому разі має місце як порушення принципу *юридичної визначеності*, так і *законних очікувань* тих, хто звертається за захистом свого порушеного права на підставі цієї статті. Універсальною мотиваційною сферою ВАСУ в цьому випадку є зазначення про те, що, в силу встановлених КАСУ повноважень адміністративного суду, останній не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які Конституцією віднесені до компетенції цього органу.

Вичерпне коло повноважень ВРУ (тобто її компетенції) встановлено Конституцією України (ст. 85). Відповідно, можна визнати протиправною бездіяльність парламенту лише стосовно тих повноважень та зобов'язати вчинити можна лише ті дії, які віднесені до його компетенції Конституцією і чомусь не здійснюються. Тобто, виходячи з теоретичних основ адміністративного права та загальних норм адміністративного процесуального закону (КАСУ), дії чи бездіяльність парламенту, рівно як і зобов'язання його вчинити дії, можуть бути предметом адміністративного судового оскарження/становити зміст позовних вимог до адміністративного суду. В той же час КАСУ містить норми, внаслідок застосування яких у ВАСУ склалась практика, серед масиву якої неможливо віднайти бодай одне рішення про задоволення позову щодо правомірності дій/бездіяльності ВРУ. До цих норм насамперед слід віднести положення ст. 3 КАСУ в частині визначення понять «справа адміністративної юрисдикції» (публічно-правовий спір, учасником якого є суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції) та «суб'єкт владних повноважень» (основною кваліфікуючою ознакою якого є здійснення владних управлінських функцій на основі

⁵ Інформація, яка міститься у КП ДСС у ВАСУ станом на початок жовтня 2013 року.

⁶ Постанови ВАСУ про задоволення позову від 15 вересня 2010 р. № П-111/10; від 2 листопада 2010 р. № П-312/10 (крім похідних вимог, також порушення парламентом процедури прийняття постанови про звільнення судді з посади внаслідок її прийняття в період тимчасової непрацездатності судді – незабезпечення гарантії присутності особи при прийнятті рішень); від 15 вересня 2010 р. № П-144/10 (порушення процедури прийняття постанови – незабезпечення гарантії присутності особи при прийнятті рішень); від 13 жовтня 2010 р. № П-196/10 (порушення процедури прийняття постанови про звільнення судді з посади внаслідок неповідомлення судді про пленарне засідання ВРУ); від 9 липня 2012 року № П/9991/820/12 (похідні вимоги).

законодавства). Відсутність законодавчого визначення поняття «владні управлінські функції» породжує вкрай неоднозначну судову практику.

У цій групі справ можна виділити наступні категорії: стосовно порушення процедури прийняття та реєстрації законопроектів (законів)⁷; стосовно прийняття законопроектів (законів) незважаючи на їх невідповідність чинному законодавству (Конституції)⁸; стосовно прийняття міжнародних актів незважаючи на звуження конституційних прав громадян та їх невідповідність Конституції⁹; стосовно бездіяльності ВРУ щодо прийняття законів та зобов'язання прийняти закони¹⁰; стосовно скасування законів та їх окремих положень¹¹; стосовно неналежного розгляду та реагування на звернення громадян.

Зауважимо, що при зверненні до адміністративного суду особа повинна визначити об'єкт судового захисту (права, свободи та інтереси, які, на її думку, порушено) в межах спірних правовідносин, відповідно до частини першої статті 2 КАСУ. У разі якщо об'єкт судового захисту відсутній (зокрема у разі відсутності публічно-правових відносин між сторонами спору), позов (у разі відкриття провадження у справі) не може бути задоволений. Так, у справі про оскарження дій ВРУ щодо ухвалення в першому читанні та прийняття за основу проекту Податкового кодексу з мотивів невідповідності його положень Конституції України та ЄКПЛ ВАСУ прийняв постанову про відмову у задоволенні адміністративного позову, якою визнав, що, оскільки завданням адміністративного судочинства є захист саме порушених прав, свобод та інтересів у публічних відносинах (порушення передувє захисту), а проект нормативно-правового акта жодним чином не може їх порушити, то фактичне непогодження позивача зі змістом проекту акту не може бути підставою для звернення за захистом до адміністративного суду [16].

Незважаючи на те, що в описаній справі було прийняте рішення по суті (постанова), її предметом, як і в окреслених нами вище категоріях справ, була фактично конституційність *проекту* акта, що і зіграло вирішальну роль при відкритті адміністративного провадження. Проте розгляд цієї справи по суті з винесенням кінцевого рішення не може свідчити про незабезпечення

⁷ Ухвала ВАСУ від 27 грудня 2011 р. № П/9991/1584/11 (бездіяльність парламенту щодо забезпечення на пленарних засіданнях дії ст. 84 Конституції України в частині особистого голосування народних депутатів при прийнятті законів); Ухвала ВАСУ від 3 жовтня 2013 р. № П/800/638/13 [Електронний ресурс] // ЄДСР. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33886812> (порушення процедури прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» внаслідок неособистого голосування народних депутатів).

⁸ Ухвала ВАСУ від 12 жовтня 2010 р. № П-237/10 (щодо прийняття до реєстрації проекту Закону України про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»); Ухвала ВАСУ від 31 серпня 2010 р. № П-202/10 (щодо прийняття та введення в дію Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»); Ухвала ВАСУ від 30 листопада 2010 р. № П-401/10 (незаконність дій парламенту щодо прийняття Податкового кодексу без належного врахування норм Конституції).

⁹ Ухвала ВАСУ від 3 листопада 2010 р. № П-351/10 (неконституційність програми співробітництва МВФ й України та Меморандуму України про економічну та фінансову політику від 16 липня 2010 року).

¹⁰ Постанови ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 7 липня 2010 р. № П-114/10 (щодо неприйняття закону, яким би регулювалося питання допуску фахівців права в якості захисників підозрюваних, обвинувачених, підсудних у кримінальному процесі); від 8 серпня 2012 р. № П/9991/816/12 (щодо зобов'язання ВРУ внести зміни до Податкового кодексу України); від 31 січня 2012 р. № П/9991/4/12 (щодо неприйняття ВРУ процесуального законодавства, яким би встановлювався порядок залучення та участі народних засідателів і присяжних у здійсненні правосуддя та зобов'язання прийняти відповідний закон); від 21 серпня 2012 р. № П/9991/996/12 (щодо неприйняття закону, яким встановлені умови та порядок відшкодування майнової шкоди, завданої майну фізичної особи, яка потерпіла від злочину, і зобов'язання прийняти відповідний закон); від 28 лютого 2013 р. № П/800/92/13 (щодо неприйняття законів про вибори до Кабінету Міністрів України та про вибори до органів судової влади).

¹¹ Ухвала ВАСУ від 17 червня 2011 р. № П/9991/323/11 (щодо зобов'язання ВРУ відмінити статтю 49 «Грошова застава» Закону України «Про вибори Президента України» як таку, що безпідставно обмежує конституційні права дієздатного громадянина України).

особі доступу до адміністративного суду, як це явно мало місце, скажімо, у справі № П-237/10, де предметом оскарження також були дії парламенту відносно *проекту*, а не чинного нормативного акта (але суд не розглядав справу по суті). В той же час, мотивуючи ухвалу у справі № 237/10, ВАСУ виходив з того, що предметом позову є фактично *порушення процедури* прийняття парламентом нормативного акта, на чому й загострено відповідний акцент ухвали, у зв'язку з чим суд відніс цю справу до конституційної юрисдикції.

Дещо суперечливої позиції ВАСУ дотримався у справах про визнання незаконними дій парламенту щодо прийняття до реєстрації і схвалення в цілому проекту Закону «Про внесення змін до Законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» і «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [17] та про визнання протиправними дій щодо розгляду проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» [18]. ВАСУ прийняв постанови про відмову в задоволенні позову, мотивуючи тим, що, оскільки позивачі оскаржили *законність дій в окремих стадіях законодавчого процесу*, здійснення яких віднесено до виключної компетенції ВРУ, підстави для задоволення позовів відсутні. У цих справах ВАСУ здійснив розгляд по суті, не дивлячись на те, що їх предметом було порушення процедури прийняття законопроекту, а щодо справ з аналогічним предметом існувала практика ВАСУ про відмову у відкритті провадження.

Порівняльний аналіз указаних позицій суду свідчить про *неоднакові підходи ВАСУ при мотивуванні* судових рішень, винесених в аналогічних справах, а також про різні процесуальні шляхи розв'язання відповідних справ. При цьому в одному випадку забезпечується доступ до суду (оскільки справа завершується прийняттям рішення по суті спірних правовідносин), але позов не має шансів бути задоволений, а в іншому випадку право на доступ до суду порушується внаслідок віднесення справи до конституційної юрисдикції, перед якою особа не має законодавчих можливостей ініціювати розгляд її питання по суті. Слід вказати, що попри те, що факт забезпечення доступу до суду являє собою явно перевагу перед таким інструментально-процесуальним «вирішенням» адміністративної справи, як винесення ухвали про відмову у відкритті провадження, та обставина, що такий позов все одно не може бути задоволеним навіть після відкриття провадження, свідчить про відсутність регулятивного сенсу відповідної норми статті 171-1 КАСУ. Виходить, що процесуальний закон містить норму, яка (теоретично) регулює предмет оскарження у відповідній категорії справ, але яка практично може бути реалізована лише двома описаними вище шляхами, кожен з яких однаково безрезультатний для особи, яка звертається за захистом свого порушеного права.

Окремо необхідно підкреслити, що в постановках у справах № П-222/10 та № П-323/10 ВАСУ зазначив, що ВРУ (реалізуючи законодавчий процес) здійснює свою *нормотворчу функцію*, а *не владні управлінські функції*; а також, що у випадку, коли суб'єкт у спірних правовідносинах не здійснює владних управлінських функцій відносно іншого учасника спору (один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого суб'єкта), то такий суб'єкт не має встановлених нормами КАСУ необхідних ознак суб'єкта владних повноважень. Здавалося б логічним, що за таких обставин (коли учасник спору визнаний таким, що не відповідає ознакам суб'єкта владних повноважень через те, що не здійснює у спірних правовідносинах владних управлінських функцій) відповідна справа не є справою адміністративної юрисдикції. Проте, судячи з того, що ВАСУ розглянув ці справи по суті, він так не вважав, про що, зокрема, конкретно зазначив у постанові №П-323/10. Це саме стосується і вищевказаних справ, в яких були винесені постанови про відмову у задоволенні позовів про визнання протиправною бездіяльності ВРУ щодо неприйняття законів та зобов'язання прийняти закони. ВАСУ здійснив їх розгляд по суті, зазначивши в мотивувальній частині кінцевих рішень, що при прийнятті законів та внесенні змін до них Верховна Рада України як законодавчий орган *не здійснює владні управлінські функції*, а проводить *законодавчу діяльність*.

У такому разі тотально незрозумілою виглядає практика ВАСУ, який в одних випадках визнає власну компетенцію на розгляд справ, предметом яких фактично є правомірність дії/бездіяльності парламенту щодо прийняття законів (законопроектів), а в інших – не визнає цієї компетенції на користь КСУ. Важливо також відзначити, що останнім часом практика ВАСУ схиляється до тенденції відмови у відкритті адміністративного провадження і констатації відсутності компетенції суду на розгляд таких справ, порівняно з попередніми роками, що, знову ж таки, свідчить про погіршення стану реалізації гарантії доступу до адміністративного суду.

За таких обставин можна стверджувати, що норма статті 171-1 КАСУ відносить до виключної предметної підсудності ВАСУ справи, предмет оскарження в яких (в частині як

законності постанов, так і правомірності дій/бездіяльності) на практиці не існує для адміністративного суду, так як становить виняток із кола публічних відносин, що віднесені до адміністративної юрисдикції – в силу норм загальної частини того ж КАСУ та законодавчої компетенції КСУ. Можна припустити, що, з огляду на виключність встановленого ст. 171-1 КАСУ предмету оскарження, підставою для задоволення позову про незаконність постанов (у сфері управлінської діяльності) ВРУ могло б бути порушення передбаченої Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» процедури їх прийняття, а відповідні дії по їх прийняттю могли б бути дійсним предметом оскарження. Однак відсутність відповідної судової практики (брак відповідних позовів) не дозволяє реально оцінити таку перспективу.

Зазначений стан речей суперечить статті 8 КАСУ, відповідно до якої суд при вирішенні справи застосовує принцип верховенства права – з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. За правовими позиціями ЄСПЛ одним з ключових елементів забезпечення верховенства права є *якість закону*. Цей концепт визначається ЄСПЛ через низку притаманних йому характеристик, таких як: доступність закону [19, п. 109¹²; 20, п. 568¹³], його достатня чіткість [21, п. 50¹⁴; 22, п. 34¹⁵] і передбачуваність [23, п. 81¹⁶; 24, п. 215¹⁷], наявність засобів ефективного правового захисту від свавільного втручання органів влади у права особи. Вважаємо за доцільне в контексті відповідних інтерпретацій ЄСПЛ говорити також і про ефективні засоби від «свавільного невтручання» органів влади (зокрема судів), коли це необхідно для захисту прав. Якщо мова йде про національні суди, то під «свавільним невтручанням» розуміємо фактичне нівелювання судової функції із розв'язання спорів шляхом невизнання власної юрисдикції на їх розгляд, або незадовільну мотивацію судових рішень, яка не сприяє усуненню неоднозначностей законодавства, але посилює їх.

У світлі проведеного аналізу практики ВАСУ порушення вимог якості закону (і, як наслідок, верховенства права) виявляється очевидним за всіма структурними елементами даного концепту, що їх виділяє ЄСПЛ. Так, є всі підстави стверджувати, що відповідна норма процесуального закону лише декларує можливість вирішення зазначеної категорії справ, що підриває довіру до суду і ставить під сумнів наявність у суду повноважень для реального розв'язання спорів та захисту порушених прав.

Не менш безнадійною є ситуація і з позовами до Президента України, які можна умовно розділити на дві групи – за предметом оскарження: щодо указів і розпоряджень та щодо дій/бездіяльності Глави держави. Про наявність аналогічних проблем при вирішенні справ цієї категорії красномовно свідчить відповідна статистика: за 2010 рік задоволено 1 позов проти ПУ зі 126 (скасування Указу з мотивів визнання позову відповідачем [25]); за 2011 рік не задоволено

¹² *Beyleer v. Italy*: принцип законності означає, що нормативне положення повинно бути чітким, доступним і передбачуваним.

¹³ *ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*: термін «закон/законодавство» передбачає наявність певних якісних характеристик, включаючи такі з них, як доступність і передбачуваність ... незважаючи на те, наскільки чітко сформульоване законодавче положення, завжди існуватиме потреба в судовій інтерпретації законодавчих положень, які залишилися недостатньо зрозумілими ... Хоча чіткість формулювань закону є вкрай бажаною, все ж більшість законів сформульовані розпливчасто і їх тлумачення та застосування є справою практики. Суди виконують властиву їм функцію саме з метою розсіювання тих інтерпретаційних сумнівів, які залишилися.

¹⁴ *Volokhy v. Ukraine*: національне законодавство повинно з достатньою чіткістю встановлювати обставини, за яких державні органи можуть реалізувати свою компетенцію – зокрема в частині перехоплення кореспонденції заявника.

¹⁵ *Rekvenyi v. Hungary*: ступінь чіткості закону, який має забезпечуватися у формулюваннях національних законів – що в жодному випадку не може передбачити всі непередбачувані обставини, – значною мірою залежить від змісту даного документа, сфери, на яку поширюється закон, а також кількості та статусу тих, кому він адресований. Ступінь чіткості, який треба забезпечувати при формулюванні конституційних положень, з огляду на їх загальний характер може бути нижчим, ніж в інших законах).

¹⁶ *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands*: закон повинен бути достатньо передбачуваним, з тим, щоб – якщо потрібно за умови відповідного консультування – забезпечити особі можливість регулювати власну поведінку.

¹⁷ *X v. Finland*: особа повинна мати можливість передбачити для себе наслідки застосування закону.

жодного – з 239; за 2012 рік – жодного з 452; за 9 місяців 2013 року – жодного з 93¹⁸. При цьому, як і у випадку з парламентом, дії/бездіяльність ПУ не мають шансів бути ефективно оскарженими до ВАСУ. Значна кількість справ даної категорії стосується оскарження дій/бездіяльності ПУ щодо розгляду *звернень* громадян¹⁹, направлених на адресу Глави держави. Зустрічаються також позови про бездіяльність ПУ в частині *негарантування прав і свобод* людини і громадянина (комплексна група, в якій приводом позову може виступати фактично будь-яке право заявника)²⁰, однак наймасовішою залишається група справ щодо *реалізації законодавчих процедур*²¹. В останньому випадку причини відмови у відкритті провадження аналогічні тим, що мають місце при вирішенні питання про прийняття позовних заяв проти ВРУ, предмет яких тлумачиться ВАСУ як такий, що віднесений до конституційної юрисдикції. Зокрема, суд зазначає, що при підписанні законів чи використанні права законодавчої ініціативи ПУ здійснює процедуру законодавчого процесу, а не управлінські функції.

Судові рішення про відмову у задоволенні позову про неналежний (неособистий) розгляд звернень ПУ мотивовані тим, що права позивача не порушуються, оскільки розгляд звернення (у тому числі перенаправлення його за належністю до компетентного органу) здійснюється Адміністрацією (Секретаріатом) ПУ. Оскільки Конституція України не передбачає розгляд ПУ звернень особисто, але надає йому право на створення дорадчих та консультативних органів, то спірні правовідносини виникають фактично не з ПУ, а з його Адміністрацією. Аналогічним чином «вирішуються» позови про належний розгляд звернень, заявлені до ВРУ (відповідальність покладається на апарат парламенту).

Відтак зроблені нами висновки щодо відсутності нормативного змісту положень статті 171-1 КАСУ цілком справедливі і для адміністративних позовів проти ПУ.

Проведений аналіз практики ВАСУ у зазначеній категорії справ дозволяє констатувати наявність низки системних проблем адміністративного судочинства в плані відповідності практиці ЄСПЛ. Насамперед це вкрай неякісне законодавство, яке не дозволяє суду ефективно реалізувати свою функцію із захисту порушеного права. Хоча цей аспект проблеми й не можна цілковито віднести до сфери відповідальності судової гілки влади (оскільки вона лише застосовує закон), все ж на долю останньої також припадає низка суттєвих невідповідностей практиці ЄСПЛ. Це і питання юридичної визначеності (різні процесуальні підходи суду при вирішенні аналогічних питань), і належна мотивація судових рішень (зокрема чисто інструменталістські методи, коли за так званої конкуренції адміністративної та конституційної юрисдикції та відсутності в особи можливостей прямого звернення до КСУ суд, фактично, залишає справи без вирішення, начебто дотримуючись при цьому правил процесу), і забезпечення доступу до суду. Значення цих проблем тим більше актуалізується, оскільки не існує інстанції щодо перегляду відповідних справ, а отже, і шансів на вихід із зачарованого кола, доки ці розбіжності не будуть усунуті внаслідок скоординованих дій суду і законодавця.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження: Закон України від 13 травня 2010 року № 2181-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 26. – Ст. 272.

¹⁸ Інформація, яка міститься у КП ДСС у ВАСУ станом на початок жовтня 2013 року.

¹⁹ Постанови ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 4 квітня 2012 р. № П/9991/140/12 (вимоги розглянути звернення позивача особисто); від 30 серпня 2012 р. № П/9991/979/12 (бездіяльність щодо нерозгляду звернення).

²⁰ Ухвали ВАСУ про залишення без розгляду позовної заяви з мотивів пропуску строку звернення до адміністративного суду від 22 травня 2013 р. № П/800/272/13 (щодо негарантування ПУ права на мирні зібрання під час мирної демонстрації в Києві 24 серпня 2011 р.); від 13 вересня 2013 р. № П/800/577/13 (щодо негарантування права на житло); постанова ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 7 червня 2012 р. № П/9991/225/12 (щодо негарантування ст. 22 Конституції України в частині нескасування окремих постанов Кабінету Міністрів України).

²¹ Ухвала ВАСУ про відмову у відкритті провадження від 16 лютого 2012 р. № П/9991/86/12 (визнання протиправними дій ПУ щодо підписання Закону України «Про вибори народних депутатів України» та щодо незастосування права вето); постанова ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 28 вересня 2010 р. № П-141/10 (зобов'язання ПУ привести Положення про Адміністрацію ПУ у відповідність до закону).

2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, №37. – Ст. 446.
3. Ухвали ВАСУ про відмову у відкритті адміністративного провадження від 24 грудня 2010 р. № П-489/10; від 6 жовтня 2011 р. № П/9991/568/11; від 22 жовтня 2012 р. № П/9991/1133/12; від 10 січня 2013 р. № П/800/10/13 // КП «ДСС» у ВАСУ.
4. Oleksandr Volkov v. Ukraine, appl.no. 21722/11, Judgment of 9 January 2013, p.128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115871>.
5. Pronina v. Ukraine, appl.no.63566/00, Judgment of 18 July 2006, p. 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76457>.
6. Vera Vasilyevna Sheidl v. Ukraine, Decision as to the admissibility of appl.no.3460/03, p.1 (The law) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85851>.
7. Bogatova v. Ukraine, appl.no.5231/04, Judgment of 7 October 2010, p.13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100798>.
8. Gurepka v. Ukraine, application no.61406/00, Judgment of 6 September 2005, p. 59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70094>.
9. Vitkauskas D., Dikov G., Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, Council of Europe, 2012, p.22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb12_fairtrial_en.pdf.
10. Постанови ВАСУ про задоволення позову від 15 вересня 2010 р. № П-111/10; від 2 листопада 2010 р. № П-312/10; від 15 вересня 2010 р. № П-144/10; від 13 жовтня 2010 р. № П-196/10; від 9 липня 2012 р. № П/9991/820/12 // КП ДСС у ВАСУ.
11. Ухвала ВАСУ від 27 грудня 2011 р. № П/9991/1584/11 // КП ДСС у ВАСУ; Ухвала ВАСУ від 3 жовтня 2013 р. № П/800/638/13 [Електронний ресурс] // ЄДСР. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33886812>.
12. Ухвала ВАСУ від 12 жовтня 2010 р. № П-237/10; Ухвала ВАСУ від 31 серпня 2010 р. № П-202/10; Ухвала ВАСУ від 30 листопада 2010 р. № П-401/10 // КП ДСС у ВАСУ.
13. Ухвала ВАСУ від 3 листопада 2010 р. № П-351/10 // КП «ДСС» у ВАСУ.
14. Постанови ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 7 липня 2010 р. № П-114/10; від 8 серпня 2012 р. № П/9991/816/12; від 31 січня 2012 р. № П/9991/4/12; від 21 серпня 2012 р. № П/9991/996/12; від 28 лютого 2013 р. № П/800/92/13 // КП ДСС у ВАСУ.
15. Ухвала ВАСУ від 17 червня 2011 р. № П/9991/323/11 // КП ДСС у ВАСУ.
16. Постанова ВАСУ від 10 серпня 2010 р. № П-134/10 // КП ДСС у ВАСУ.
17. Постанова ВАСУ від 18 січня 2011 р. № П-222/10 // КП ДСС у ВАСУ.
18. Постанова ВАСУ від 14 грудня 2010 р. № П-323/10 // КП ДСС у ВАСУ.
19. Beyeler v. Italy, appl. no.33202/96, Judgment of 5 January 2000, p.109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58832>.
20. ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia, appl. no.14902/04, Judgment of 20 September 2011, p. 568 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106308>.
21. Volokhy v. Ukraine, appl.no.23543/02, Judgment of 2 November 2006, p. 50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-77837>.
22. Rekvényi v. Hungary, appl.no.25390/94, Judgment of 20 May 1999, p. 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58262>.
23. Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands, appl.no.38224/03, Judgment of 14 September 2010, p. 81 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100448>.
24. X v. Finland, appl.no.34806/04, Judgment of 3 July 2012, p.215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111938>.
25. Постанова ВАСУ про задоволення позову від 21 жовтня 2010 р. № П-155/10 // КП ДСС у ВАСУ.
26. Постанови ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 4 квітня 2012 р. № П/9991/140/12; від 30 серпня 2012 р. № П/9991/979/12 // КП ДСС у ВАСУ.
27. Ухвали ВАСУ про залишення без розгляду позовної заяви з мотивів пропуску строку звернення до адміністративного суду від 22 травня 2013 р. № П/800/272/13; від 13 вересня 2013 р.

№ П/800/577/13; постанова ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 7 червня 2012 р.
№ П/9991/225/12 // КП ДСС у ВАСУ.

28. Ухвала ВАСУ про відмову у відкритті провадження від 16 лютого 2012 р.
№ П/9991/86/12; постанова ВАСУ про відмову у задоволенні позову від 28 вересня 2010 р. № П-141/10 // КП ДСС у ВАСУ.

** Магрело Марина Вадимівна – помічник судді Вищого адміністративного суду України.*