

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180
Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої
статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного
судочинства України та 54 народних депутатів України щодо
відповідності Конституції України (конституційності) положень частини
першої статті 89 Закону України
«Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171¹
Кодексу адміністративного судочинства України
(справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ)

Конституційний Суд України у Рішенні від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 (далі — Рішення) визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення:

— частини четвертої статті 18, частин другої, шостої статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно підсудності Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

— частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–IV в частині можливості судді місцевого чи апеляційного суду оскаржити рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення його до дисциплінарної відповідальності до Вищого адміністративного суду України;

— частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України стосовно підсудності апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Конституційний Суд України цим Рішенням також припинив конституційне провадження у справі в частині перевірки на конституційність положень частини п'ятої статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», чим залишив вказану норму без оцінки на відповідність Конституції України.

Стосовно наведеного на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку.

1. Однією із визначальних ознак, що виражають суть держави України як правової, є те, що будь-який закон має відповідати конституційним положенням в їх системному зв'язку. Такий концептуальний підхід особливо необхідний, якщо дії законодавця стосуються прав людини і громадянина, оскільки держава (всі її владні інститути) відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком (частина друга статті 3 Конституції України).

Інститути державної і самоврядної влади, що виконують функції регулювання різних аспектів суспільного життя, вчиняють компетенційні дії, постановляють нормативно-правові акти чи акти індивідуальної дії або вдаються до бездіяльності, тобто не виконують (саботують) покладені на них правомочні зобов'язання. Вказана діяльність будь-якого органу влади, посадових і службових осіб стосується прав і обов'язків людини і громадянина, які можуть вважати, що суб'єкти владних повноважень внаслідок своїх рішень, дій чи бездіяльності порушують чи не забезпечують реалізацію їх прав або встановлюють непередбачені для них законом обов'язки. Саме тому демократично розвинуті суспільства тих країн, в яких проголошено побудову правової держави, встановлюють конституційні та законодавчі гарантії й утворюють різноманітні механізми захисту прав людини, зокрема судові.

Поділяючи таку світоглядну доктрину, конституцієдавець незалежної Української держави в частині другій статті 55 Основного Закону України гарантував кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Уконституціювання Україною вказаної підвалини правової держави узгоджуються з положеннями, які для сфери захисту прав людини визначені в міжнародно-правових документах (підпункти «а», «б» пункту 3 статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права; пункт 1 статті 6, стаття 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод вказують на зобов'язання держав-учасниць забезпечити будь-якій особі ефективний засіб правового захисту від порушення її прав особами, які діяли офіційно) і стали правовою основою для твердження, що право на скаргу можна вважати основоположним правом людини, яке не може бути відчужуваним чи порушеним.

З метою безпосередньої реалізації зазначеного конституційного положення в Україні було запроваджено систему адміністративних судів, процедурна діяльність яких щодо розгляду справ регулюється Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАС України). На відміну від процесуальних кодексів, які регламентують інші види судового провадження, законодавець в чіткій, навіть в імперативній формі визначив, 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 законо-

давства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (частина перша статті 2 КАС України).

Вказане завдання обумовлене гарантуванням реалізації права заявника на оскарження (на скаргу), яке не обмежується лише зверненням до суду за захистом від діяльності суб'єктів владних повноважень і розглядом обставин справи по суті у першій інстанції, а й охоплює також можливість інстанційного оскарження вже судових рішень. Законодавець встановив порядок розгляду адміністративних справ адміністративними судами і порядок оскарження судових рішень, постановлених ними у першій інстанції.

2. Суб'єкти права на конституційне подання просили визнати неконституційними положення статей 18, 171¹, 180 КАС України, якими на підставі змін, внесених розділом XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453, в підсудність Вищому адміністративному суду України у першій інстанції визначено розгляд адміністративних справ з приводу оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, оскільки такими новаціями тих осіб, які беруть участь у справі, позбавлено права на апеляційне і касаційне оскарження, що існувало в них раніше. Аналогічні вимоги стосувалися положень частин другої, шостої статті 183¹ КАС України, якою цей кодекс було доповнено відповідно до змін, внесених Законом України від 17 листопада 2009 року № 1559, за якими у справах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності судом першої інстанції визначено апеляційний адміністративний суд, а судом апеляційної інстанції — Вищий адміністративний суд України, тобто осіб, які беруть участь у справі, позбавлено права на касацію.

2.1. Викладені твердження авторів клопотання не є безпідставними. Згідно з положеннями КАС України в редакції від 6 липня 2005 року, що діяли до вказаних змін, спори фізичних чи юридичних осіб з такими суб'єктами владних повноважень, як Верховна Рада України, Президент України, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, у першій інстанції міг розглядати відповідний окружний адміністративний суд (пункт 1 частини першої статті 17, частина друга статті 18, частини друга, третя статті 19), а апеляційною та касаційною інстанціями були апеляційний адміністративний суд і Вищий адміністративний суд України (частини друга, третя статті 20).

Із прийняттям зазначених змін до КАС України у підсудність Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції визначено справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності названих суб'єктів владних повноважень. Рішення у таких справах є остаточними і відтепер не можуть бути оскаржені взагалі. Таким чином, має місце звуження змісту та обсягу гарантованого частинами першою, другою статті 55 Конституції України права на судовий захист прав і свобод людини шляхом позбавлення права на оскарження в суді рішень, дій чи

бездіяльності суб'єктів владних повноважень, яке відповідно до частини другої статті 64 Конституції України не може бути обмеженим навіть в умовах воєнного і надзвичайного стану. До того ж порушені також положення частини третьої статті 22, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України. Всі зазначені конституційні норми в аспекті питань конституційного подання перебувають у тісному системному зв'язку (сув'язі), й це мали б враховувати законодавець і Конституційний Суд України.

Верховна Рада України, вносячи вказані зміни до КАС України, повинна була керуватися прямим застережувальним приписом частини третьої статті 22 Конституції України, який забороняє при внесенні змін до чинних законів звужувати зміст та обсяг існуючих прав. У 1996 році конституцієдавець навіть заборонив такі дії при внесенні змін до Основного Закону України (частина перша статті 157 Конституції України). У Конституційного Суду України були підстави для гарантування верховенства Конституції України і визнання оспорюваних положень КАС України неконституційними.

2.2. Ще більше здивування викликає позиція Конституційного Суду України про визнання конституційними положень частин другої, шостої статті 183¹ КАС України стосовно підсудності апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Якщо у пункті 2.1 цієї окремої думки йшлося про оскарження актів, дій чи бездіяльності певних суб'єктів владних повноважень, тобто активна позиція щодо захисту своїх прав і свобод належить людині, бо суб'єкт владних повноважень «захищається», то стаття 183¹ КАС України стосується ситуації з точністю до навпаки — могутня державна влада «атакує маленьку людину». У цій статті на підставі пункту 5 частини другої статті 17 КАС України конкретизовано право суб'єкта владних повноважень звертатися (активна позиція) до суду про примусове відчуження земельної ділянки чи об'єктів нерухомого майна, але вже не до окружного адміністративного суду, як це було до внесення вказаних змін, а до відповідного апеляційного адміністративного суду, який має розглядати справу як суд першої інстанції. У цьому випадку апеляційною інстанцією визначено Вищий адміністративний суд України, рішення якого є остаточним. Отже, сторону процесу, зокрема відповідача, яким у цій ситуації є людина, позбавлено права на касацію, хоча за попередньою редакцією зазначених положень КАС України таке право в нього було.

У правових стосунках суб'єкта владних повноважень з людиною, особливо якщо ініціатива щодо обмеження або позбавлення її певних прав належить носіям влади, держава зобов'язана створити максимально повні, а не «урізані» умови захисту прав саме людини. Законодавець вказаними змінами зробив навпаки — звужив обсяг права людини і громадянина на скаргу, яке існувало раніше (позбавив права на касаційне оскарження), чим порушив застережувальні приписи частини третьої статті 22 Конституції України.

3. Обґрунтовуючи конституційність змін стосовно процедури інстанційного оскарження судових рішень, постановлених у наведеній категорії адміністративних справ, Конституційний Суд України поклав в основу Рішення положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, які дають можливість встановлювати обмеження щодо оскарження судових рішень в апеляційному і касаційному порядку, але зробив це без системної оцінки з іншими положеннями Основного Закону України, які залишив поза увагою. У цьому аспекті варто зазначити, що законодавець під час підготовки і прийняття КАС України в редакції від 6 липня 2005 року також зважав на приписи пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України. Однак на той час такі обмеження стосувалися лише певної категорії справ, пов'язаних з виборами і референдумами:

— що відповідно до частини четвертої статті 18 КАС України були підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму та скасування реєстрації кандидата на пост Президента України;

— за скаргами на інші рішення Центральної виборчої комісії, які у першій інстанції розглядав окружний адміністративний суд, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, а апеляційною інстанцією був Вищий адміністративний суд України (друге речення частини третьої статті 172, частини шоста статті 177, частина друга статті 184 КАС України).

У зазначених випадках, коли право на апеляційне і касаційне оскарження було обмежене, йшлося виключно про політичне право громадян України, пов'язане з процесом формування органів державної влади, який є лімітованим у часі строками виборчого періоду, а не про «людські права». У всіх інших випадках, що стали сферою адміністративного судочинства, Верховна Рада України не обмежувала «людське право» на скаргу і таким чином надавала людині можливість максимально реалізовувати своє конституційне право на апеляційне і касаційне оскарження судових рішень стосовно актів, дій чи бездіяльності будь-яких суб'єктів владних повноважень.

З огляду на це варто зазначити, що таку унормовану повагу до прав людини законодавець виявив навіть у той момент, коли ще не був обмежений у прийнятті вказаних положень КАС України приписами частини третьої статті 22 Конституції України, оскільки такий вид судового провадження було запроваджено тоді вперше і ще не існувало норм, оцінку яких міг би обумовити порівняльний аналіз за висновком — обмежено чи необмежено раніше встановлене право на інстанційне оскарження судового рішення.

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Гарсія Манібардо проти Іспанії» (*Garcia Manibardo v. Spain*) від 15 лютого 2000 року зазначалося, що стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «не примушує держав-учасниць створювати апеляційні або касаційні суди. Однак, якщо такі суди існують (читай: існує також право такого оскарження — автор), то гарантії, які передбачені статтею 6, повинні бути забезпечені, зокрема, щодо права осіб на ефективний доступ до суду з рішень, що стосуються «спорів про права та обов'язки цивільного характеру» (пункт 39).

Мотивація Рішення про те, що Верховна Рада України має право законом змінювати раніше встановлену процедуру судочинства, не є переконливою, оскільки це її право не є абсолютним — воно обмежене положеннями Конституції України, які встановлюють їй межі можливого (про це докладно зазначено в абзаці четвертому пункту 1, пункті 2 Окремої думки судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011). До того ж таке виправдування дій законодавця має шкідливі наслідки, тому що відкриває йому шлях для нехтування імперативним приписом частини третьої статті 22 Конституції України. За таким підходом законодавець може трансформувати і навіть фактично скасовувати будь-які права людини, визначені Конституцією України.

Викладене дає підстави вважати, що Конституційний Суд України, стверджуючи в Рішенні про конституційність вказаних змін до КАС України, не виконав своє завдання, встановлене у статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України», оскільки не дотримав визначальних у сфері гарантування прав людини приписів статей 22, 55, 64, 129, 157 Конституції України, які є неперевершеним правовим надбанням Українського народу, яке він здобув під час ухвалення Основного Закону держави.

Суддя Конституційного Суду України

В. Шишкін