

## **ОДНОІНСТАНЦІЙНИЙ РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

**І.О. Нікітіна**

*старший консультант*

*Управління правової експертизи*

*Секретаріату Конституційного Суду України*

**Постановка проблеми.** Проведення в Україні судової реформи і, як наслідок, реформування адміністративного судочинства призвело до необхідності нових наукових розробок у зазначеній галузі, наукового пошуку нових методологічних та практичних прийомів. Одним із малодосліджених аспектів цієї проблеми є питання щодо можливості встановлення законодавцем одноінстанційної процедури розгляду для окремих категорій адміністративних справ.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** При написанні статті було використано наукові дослідження Н.В. Александрової, В.М. Кампа, Р.О. Куйбіди, Н.Р. Нижник, О.М. Пасенюка, В.І. Шишкіна та ін. Крім того автором проаналізовано приклади з практики Конституційного Суду України, які мають відношення до освітлюваних у статті питань.

**Метою статті** є аналіз теоретичних та практичних аспектів встановлення законодавцем одноінстанційної процедури розгляду для окремих категорій адміністративних справ.

**Основні результати дослідження.** Одним із аспектів захисту прав людини і громадянина у правовій державі є можливість оскаржити дії суб'єкта владних повноважень у судовому порядку. Варіантом забезпечення даного права є створення в державі окремої системи судів адміністративної юрисдикції, які б розглядали публічно-правові спори між громадянином і державою.

З 1 вересня 2005 р. набрав чинності Кодекс адміністративного судочинства України [1] (далі – Кодекс), на базі якого запрацювала система спеціалізованих адміністративних судів. Проте, не дивлячись на нетривалу історію цих судів, у своїй діяльності вони вже неодноразово стикалися з практичними та методологічними проблемами. Зазначене можна пояснити, з одного боку, тим, що у вітчизняній судовій системі адміністративне судочинство є доволі молодим інститутом. А з іншого – в радянському судочинстві, яке є одним з головних джерел сучасного українського судівництва, були відсутні традиції судів адміністративної юрисдикції. Ідеологічно радянська юридична наука вважала адміністративну юстицію чужою соціалістичному судочинству, неприйнятною та, взагалі, неможливою [2, с. 17; 3, с. 55].

Отже, на сьогодні в Україні склалася ситуація, коли при фактичній наявності в державі судів адміністративної юрисдикції та відповідного процесуаль-

ного законодавства, відсутні ґрунтовні теоретичні розробки цих питань. Особливо гостро дана проблема постала при проведенні сучасної судової реформи і, як наслідок, при реформуванні адміністративного судочинства.

Однією з малодосліджених наукових проблем є встановлення законодавцем одноінстанційної процедури розгляду для окремих категорій адміністративних справ. Так, відповідно до змін, внесених законодавцем до частини четвертої статті 18 Кодексу, значно розширено перелік справ, які підсудні Вищому адміністративному суду України (далі – ВАСУ) як суду першої інстанції. Рішення по таким справам є остаточними і не підлягають оскарженню. Подібна новела законодавця викликала неоднозначну реакцію як серед теоретиків юриспруденції, так і з-поміж юристів-практиків та політиків. З одного боку, встановлення скороченої процедури розгляду для окремих категорій справ не є нововведенням у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві. З іншого – право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративних судів є встановленою законодавцем можливістю для реалізації особою права на судовий захист.

У контексті даної проблеми доцільно дослідити історію встановлення вітчизняним законодавцем одноінстанційної процедури для окремих категорій справ.

У першій редакції Кодексу скорочена процедура розгляду була передбачена лише для двох категорій справ, пов'язаних з виборчим процесом. ВАСУ як суду першої і останньої інстанції були підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму та щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (п. 1 та 2 ст. 18 Кодексу в редакції від 6 липня 2005 р.).

Згодом законодавець змінив порядок розгляду справ щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України. Так, згідно ч. 4 ст. 18 Кодексу (в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів президента України» від 21 серпня 2009 року № 1616-VI [4]) ВАСУ як суду першої і останньої інстанції були підсудні лише справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму.

Відповідно до ч. 3 ст. 172 Кодексу в редакції від 21 серпня 2009 року скарги на всі інші рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, в тому числі щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України, розглядав Київський апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції. Рішення суду першої інстанції могли бути оскаржені в апеляційному порядку до ВАСУ (ч. 3 ст. 20, ч. 6 ст. 177 Кодексу в редакції від 21 серпня 2009 р.). У наступних редакціях Кодексу двоінстанційний порядок розгляду зазначених категорій справ змінено не було.

В юридичній доктрині подібне рішення законодавця пояснювалося швидкоплинністю виборчого процесу і потребою розв'язання можливих спорів без ризику зірвати цей процес [5, с. 159]. Крім того, скорочену процедуру розгляду справ, пов'язаних зі встановленням Центральною виборчою комісією результатів виборів можна пояснити політичною доцільністю, неможливістю зволікання з приведенням до присяги складу Верховної Ради України, яка є єдиним законодавчим органом, та Президента України, який є главою держави.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження «від 13 травня 2010 р. № 2181-VI [6] було розширено перелік справ, які розглядаються ВАСУ як судом першої і останньої інстанції. Згідно з частиною четвертою статті 18 Кодексу в редакції від 13 травня 2010 р., до вже згаданої категорії справ щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, додалися справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції. Згодом Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [7] до зазначеного переліку було додано справи щодо припинення повноважень народного депутата України та справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Найчастіше в теорії адміністративного судочинства основною засадою організації діяльності адміністративних судів визначають принцип «одна судова ланка = одна інстанція» [8, с. 63]. Такий принцип служить забезпеченню права кожного на повний та всебічний розгляд його справи у суді, закріплений у ст. 6 Європейської конвенції прав людини та основоположних свобод [9, с. 70-71]. Однак, враховуючи особливості відносин, що є предметом розгляду в адміністративному суді, законодавець відповідно до п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України може встановити обмеження щодо реалізації особою права на апеляційне та касаційне в окремих категоріях справ. Крім цього, законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих юрисдикцій (ч. 4 ст. 129 Конституції України).

Однією із засад адміністративного процесу, як і будь-якої галузі процесуального права, є принцип пропорційності [10, с. 238-240]. Крім того, Верховна Рада України, як політико-правовий орган, може в своїй діяльності керуватися мотивами законодавчої та політичної доцільності.

Зокрема, законодавець може застосовувати принцип політичної доцільності при врегулюванні питань, пов'язаних із формуванням складу органів державної влади, в тому числі Верховної Ради України [11]. Такі дії законодавця прямо пов'язані з політико-правовою ситуацією в державі, мають на меті досягнення не тільки правових, а й суто політичних наслідків.

З урахуванням законодавчої доцільності Верховна Рада України діє у випадках, коли законодавець, враховуючи специфіку суспільних відносин, має на меті покращення їх законодавчого регулювання. Зокрема, аналогічну позицію було висловлено у Рішенні Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009.

Зазначимо, що на практиці доволі важко провести межу між законодавчою та політичною доцільністю, при прийнятті нормативно-правових актів Верховна Рада України найчастіше знаходить баланс між першою та другою. Крім того, законодавча доцільність також у певній мірі є відповіддю на потреби політичного процесу, запити суспільства. В той же час, при втіленні принципу політичної доцільності в нормотворчу діяльність Верховна Рада України відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

На думку автора статті, саме застосування принципів пропорційності та доцільності є першочерговим при вирішенні питання щодо можливості встанов-

лення скороченої процедури для розгляду категорій справ, визначених у ч. 4 ст. 18 Кодексу. Під принципом пропорційності в контексті даної статті слід розуміти таке обмеження права особи на апеляційне та касаційне оскарження рішень суду, яке необхідне в демократичному суспільстві та сприяє захисту інтересів держави і суспільства, прав та свобод інших осіб.

Аналіз положень ч. 4 ст. 18, ст. ст. 171-1 та 180 Кодексу свідчить, що скорочену процедуру розгляду встановлено законодавцем у справах, вирішення яких: 1) має виключно важливе значення для життя суспільства і держави в цілому, захисту прав і свобод інших громадян; 2) стосується в окремих випадках сфери здійснення правосуддя та народовладдя тощо.

Так, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України напряму пов'язані з формуванням конституційного складу Верховної Ради України. Триінстанційна процедура розгляду зазначеної категорії справ може призвести до того, що тривалий час єдиний орган законодавчої влади в державі буде функціонувати не в повному складі.

Акти Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України пов'язані з формування судової гілки влади. Тривалий процес оскарження зазначених актів, як свідчать непоодинокі випадки з практики, може заважати нормальному функціонуванню судів України, що, в свою чергу, призводить до послаблення гарантій конституційного права громадян на судовий захист.

Наведене дає підстави стверджувати, що Верховна рада України при визначенні одноінстанційної процедури розгляду зазначених категорій справ діяла з мотивів законодавчої доцільності, керувалася принципами, закладеними в Конституції України.

Встановлення законодавцем однієї інстанції в особі ВАСУ для розгляду справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України та Президента України також має свої переваги. Індивідуальні акти Верховної Ради України та Президента України найчастіше вирішують важливі кадрові питання формування виконавчої та судової гілок влади, а нормативні – мають на меті вирішення поточних проблем державного управління. Тривалий розгляд зазначених актів у трьох інстанціях може значно затягнути процес прийняття необхідних для життя держави і суспільства управлінських рішень. Крім того, розгляд зазначеної категорії справ трьома судовими інстанціями (і потенційна можливість винесення трьох різних судових рішень) фактично ставить права багатьох інших осіб у залежність від інтересів однієї особи, позивача, і порушує принцип передбачуваності державних рішень.

У даному випадку законодавець керувався принципом політичної доцільності, мав на меті ефективне регулювання політичного життя в країні, враховував політичні реалії сучасного українського суспільства. Зазначене дає підстави стверджувати, що Верховна рада України в даному випадку керувалася принципом політичної доцільності.

Однак, слід зазначити, що можливість особи захистити свої законні права та свободи, які, на її думку, порушені органами влади та посадовими особами, не обмежується виключно рамками адміністративного процесу.

У разі неоднакового застосування ВАСУ одних і тих же норм матеріального права при вирішенні спорів щодо аналогічних правовідносин його рішення

відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 38 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» може бути переглянуто Верховним Судом України у відповідності з положеннями глави 3 розділу IV Кодексу.

Також, відповідно до частини четвертої статті 55 Конституції України та п. 1 ст. 35 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., ратифікованої Україною 17 липня 1997 року, особа після розгляду її справи ВАСУ може звернутися за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини.

А у разі, якщо наявне неоднакове застосування будь-яких положень законодавства, зокрема і ВАСУ, особа, яка вважає, що внаслідок цього порушено або може бути порушено її конституційні права або свободи, може звернутися до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, положення, яких неоднозначно застосовувалися (стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Крім того стаття 40 Конституції України надає кожному право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Отже, особа може звернутися безпосередньо до органів та посадових осіб, які прийняли акт, вчинили або не вчинили певні дії, внаслідок чого були порушені права та свободи такої особи. Зазначимо, що таку можливість неодноразово підтверджував і Конституційний Суд України [12].

Також встановлення законодавцем одноінстанційної процедури розгляду справ, зазначених у ч. 4 ст. 18 Кодексу, не може розцінюватися як звуження змісту та обсягу права особи на судовий захист, заборонене ч. 3 ст. 22 Конституції України.

Адміністративне судочинство, як і будь-яка галузь законодавства України, є динамічною системою, що постійно розвивається та змінюється. З метою найбільш ефективної та швидкої відповіді на запити суспільства та держави, удосконалення законодавчого регулювання провадження в судах адміністративної юрисдикції законодавець може встановлювати певні особливості адміністративного судочинства, в тому числі обмежувати можливість апеляційного та касаційного оскарження у певних категоріях справ. Розуміння змісту ст. 22 Конституції України виключно з позицій нормативізму, без її системного зв'язку з іншими положеннями Конституції України, унеможливує проведення зазначених реформ, перетворює адміністративне судочинство у галузь, відірвану від суспільних реалій.

Крім того, розкриваючи зміст ст. 22 Основного Закону України, Конституційний Суд України зазначив, що сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [13]. Найчастіше право на судовий захист пов'язують з можливістю, з одного боку, подати до суду позовну заяву, скаргу на ті чи інші рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів суспільно-правових відносин, з іншого – обов'язком суду таку позовну заяву, скаргу прийняти [14]. Таким чином, сутність змісту права особи на судовий захист складає можливість подати до суду позовну заяву, скаргу на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Однак, встановлення категорій справ, в яких особа не може реалізувати право на апеляційне та касаційне оскарження, не впливає на зазначену можливість. Наведене

дає підстави стверджувати про відсутність порушення положень ст. 22 Конституції України при встановленні законодавцем одноінстанційної процедури розгляду для окремих категорій справ.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що одноінстанційний розгляд справи в будь-якому випадку є «компромідом» між інтересами суспільства і держави, правами і свободами інших громадян з одного боку, та можливістю окремої особи реалізувати своє право на судовий захист – з іншого. Певною компенсацією для особи-позивача з боку держави в даному випадку буде реальне забезпечення неупередженого, всебічного та кваліфікованого розгляду її справи ВАСУ як судом першої інстанції. Суди апеляційної та касаційної інстанції виправляють помилки, допущені судами нижчих ланок. Отже, відсутність таких помилок у рішеннях ВАСУ як суду першої інстанції буде адекватним забезпеченням закріпленого в ч. 1 та 2 ст. 55 Конституції України права особи на судовий захист, зокрема права кожного на неупереджений та незалежний розгляд його справи, навіть за умови неможливості оскаржити такі рішення в апеляційному та касаційному порядку.

Тим не менш, аналіз законодавчого врегулювання питань одноінстанційного розгляду справ ВАСУ свідчить про необхідність удосконалення законодавцем зазначеної процедури. Так, наприклад, глави 5-6 розділу III Кодексу встановлюють загальні засади провадження у судах першої інстанції, незалежно від того, який суд є судом першої інстанції, ВАСУ, апеляційний адміністративний суд, окружний адміністративний суд чи місцевий загальний суд. Положення глави 6 зазначено розділу Кодексу, що встановлюють особливості провадження в окремих категоріях справ (у тому числі і тих, де ВАСУ виступає в якості суду першої та останньої інстанції), врегульовують проблемні питання одноінстанційної процедури провадження недостатньо. Фактично, на даний момент положення Кодексу, які свого часу призначалися для врегулювання провадження в місцевих загальних судах та окружних адміністративних судах, застосовуються за аналогією до провадження у ВАСУ у випадках, коли він розглядає справи як суд першої інстанції.

Враховуючи наведене, уявляється доцільним виділення процедури одноінстанційного розгляду певних категорій справ ВАСУ як судом першої інстанції в окреме, спеціальне провадження та внесення відповідних змін до Кодексу. Це дозволило б встановити спеціальний статус позивача в такому процесі, надавши йому додаткові процесуальні права та можливості, врегулювати спеціальні особливості одноінстанційного провадження з урахуванням особливого статусу ВАСУ та виняткової важливості суспільних відносин, які є предметом його розгляду. Такі дії законодавця також вирішили б сумніви щодо обмеження права особи на апеляційне та касаційне оскарження у справах, які ВАСУ розглядає як суд першої та останньої інстанції.

Аналіз положень ч. 4 ст. 18 Кодексу свідчить, що спори, для яких законодавцем встановлено скорочену процедуру розгляду (зокрема, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України та Президента України), належать не просто до сфери публічних адміністративних відносин. Зазначені категорії справ прямо пов'язані зі здійсненнями органами державної влади повноважень, закріплених у Конституції України, тобто належать до сфе-

ри конституційних правовідносин. Крім того, Конституційний Суд України зазначив, що аналіз змісту ч. 2 ст. 147, ч. 1 ст. 150 Конституції України свідчить, що до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, перевірка на предмет відповідності Конституції України всіх без винятку правових актів Верховної Ради України і Президента України як за їх юридичним змістом, так і за дотриманням конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності [15]. Отже, формально такі справи повинні розглядатися Конституційним Судом України.

Наведене дає підстави стверджувати про необхідність або зміни підсудності справ, зазначених у ч. 4 ст. 18 Кодексу, або більш детального розмежування законодавцем компетенції ВАСУ та Конституційного Суду України при розгляді кожної категорії цих справ. Також, одним із варіантів вирішення даної проблеми було б встановлення законодавцем порядку конституційного контролю актів Президента України і Верховної Ради України та у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України. В такому разі ВАСУ здійснював би перевірку законності зазначених актів та процедури дострокового припинення повноважень народного депутата України вже після їх перевірки на відповідність положенням Конституції України Конституційним Судом України.

У зв'язку з наведеним вище уявляється необхідним внесення змін до Кодексу та Закону України «Про Конституційний Суд України».

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Урядовий кур'єр. – 2005. – 17 серпня.
2. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоєр Б.П. Становлення нового адміністративного права України – К., 2000.
3. Старілов Ю.С. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М. : Норма. – 2001.
4. Голос України. – 2009. – 10 серпня.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / За заг. ред. Р.О. Куйбіди (вид. 2-е, доп). – К. : Юстініан. – 2009. – С. 159.
6. Голос України. – 2010. – 15 травня.
7. Офіційний вісник України. – 2010. – 30 липня.
8. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. для юрид. фак-тів та юрид. клінік / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – К. : Конус-Ю. – 2006.
9. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За загальною редакцією О.М. Пасенюка. – К. : Істина. – 2007.
10. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К. : Старий світ, 2006.
11. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р., № 1-рп/1998, від 3 грудня 1998 р., № 17-рп/1998, від 30 січня 2002 р., № 2-рп/2002.
12. Див., наприклад : абзац другий пункту 3 рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003, абзац другий пункту 3 рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2003 року № 9-рп/2003, абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р., № 7-рп/2009.
13. Абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р., № 5-рп/2005, абзац шостий підпункту 3.15 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р., № 26-рп/2009.

14. Пункти 1, 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р., № 9-зп/1997, абзац четвертий пункту 3.11 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009.

15. Абзац шостий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 27 березня 2002 р., № 7-рп/2002.

**Нікітіна І.О. Одноінстанційний розгляд адміністративних справ: проблеми і перспективи**

*У статті наведено аналіз теоретичних та практичних аспектів встановлення першої та останньої інстанції в особі Вищого адміністративного суду України для розгляду окремих категорій справ.*

**Ключові слова:** Кодекс адміністративного судочинства України, Вищий адміністративний суд України, інстанція, суд першої та останньої інстанції, доцільність.

**Никитина И.О. Одноинстанционный порядок рассмотрения административных дел: проблемы и перспективы**

*В статье приведен анализ теоретических и практических аспектов наделения законодателем Высшего административного суда Украины полномочиями суда первой и последней инстанции для рассмотрения определенных категорий дел.*

**Ключевые слова:** Кодекс административного судопроизводства Украины, Высший административный суд Украины, инстанция, суд первой и последней инстанции, целесообразность.

**Nikitina I.O. Consideration of administrative cases in one instance: problems and perspectives**

*Article researches theoretical and practical aspects of the legislative allotment of Higher administrative court of Ukraine as court of the first and the highest instance to considering defined cases.*

**Key words:** The Code of Administrative Proceedings of Ukraine, Higher administrative court of Ukraine, court of the first and the highest instance, reasonability.

Стаття надійшла до редакції 29.04.2011.