

УДК 347.998.85

Михайло Смокович,кандидат юридичних наук,
суддя Вищого адміністративного суду України

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК СУД ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті, присвяченій дослідженню однієї з актуальних проблем — забезпечення рівного права на судовий захист, здійснено аналіз законодавства щодо повноважень Вищого адміністративного суду як суду першої інстанції. Визначено можливі шляхи розв'язання порушених проблем.

Ключові слова: підсудність, повноваження суду, позовні вимоги, припинення повноважень, суд першої інстанції.

Внаслідок судової реформи, яка триває в Україні й досьогодні, Вищий адміністративний суд України (далі — ВАС України) є єдиним судом у системі судів України, який здійснює повноваження щодо розгляду відповідної категорії справ як суд першої, апеляційної, касаційної інстанцій та й, на наш погляд, має повноваження Верховного Суду України (далі — ВСУ). Тобто Вищий адміністративний суд України є універсальним судом.

Мета статті — виокремити та дослідити проблемні питання щодо виконання Вищим адміністративним судом України повноважень суду першої інстанції та на основі дослідження зробити висновки про подальші перспективи розвитку правового регулювання виконання цим судом таких повноважень.

Питанням повноважень судів присвячені праці відомих науковців В. І. Бутенка, К. В. Гусарова, П. Ф. Єлісейкіна, В. В. Комарова, В. Г. Перепелюка, О. П. Рябченко, В. І. Тертишнікова, М. Й. Штефана та інших. Дослідження повноважень ВАС України як суду першої інстанції здійснюється вперше.

Термін «повноваження» в згаданому контексті означає сукупність прав і обов'язків судових органів, закріплених за ними в установленому законодавством порядку, для здійснення покладених на них функцій [1]. Звідси під повноваженнями суду першої інстанції розуміють сукупність його прав та обов'язків, пов'язаних із здійсненням встановлених законом процесуальних дій щодо розв'язання конфлікту. На нашу думку, за своїм змістом повноваження суду включають і такі категорії, як юрисдикція суду,

підсудність справ, повноваження на розв'язання спору по суті. Саме підсудності справ ВАС України як суду першої інстанції та повноваженням щодо розв'язання спору по суті присвячується це дослідження.

ВАС України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або результатів всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [2].

Як суду апеляційної інстанції ВАС України підсудні справи, розглянуті Київським апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, вчинених у виборчому процесі чи процесі референдуму; справи, які розглядаються всіма апеляційними адміністративними судами, про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [3].

У випадках, визначених законодавством, ВАС України виконує функції суду касаційної інстанції, яка є основною для цього суду.

За останніми законодавчими нововведеннями, а саме відповідно до ч. 4 ст. 240 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України), у разі якщо за результатами розгляду питання про допуск справи до провадження з під-

стави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу (встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом), буде встановлено, що порушення Україною міжнародних зобов'язань є наслідком *недотримання норм процесуального права*, ВАС України постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі та вирішує питання про необхідність витребування справи [4].

Такими нововведеннями законодавець фактично позбавив цих повноважень ВСУ та наділив ними ВАС України. Хоча якщо міжнародною судовою установою встановлено недотримання норм матеріального права, то такі справи вирішує ВСУ. Водночас невизначеним є питання щодо підсудності справи, якщо міжнародною судовою установою буде встановлено недотримання норм процесуального і матеріального права.

На наш погляд, таке врегулювання передачі повноважень від ВСУ до ВАС України зроблено без повного дослідження проблеми та неврахування важливості дотримання процесуальних норм адміністративними судами та наслідків їх недотримання. Зокрема, з огляду на практику Європейського суду з прав людини у справах заявників проти України здебільшого встановлюється порушення судами процесуальних положень. Оскільки на сьогодні рішення ВСУ є обов'язковим для всіх судів України та суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність до рішень ВСУ, то саме цей суд повинен розглядати справи щодо неоднакового застосування норм процесуального права.

Отже, правовий статус ВАС України в адміністративному судочинстві такий, що цей суд має повноваження на виконання функцій адміністративних судів усіх інстанцій.

Чи це правильно? На наш погляд, це аномалія у судовій системі України, яку необхідно негайно ліквідувати, оскільки кожен суд залежно від інстанції повинен виконувати лише властиві цій інстанції функції. Саме на це свого часу була спрямована реформа, і зазначимо, що у судах інших юрисдикцій (господарській, кримінальній та цивільній) такого немає.

Хоча на сьогодні законодавець у п. 2 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про судочестві» і статус суддів» передбачив, що

вищий спеціалізований суд у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядає справи відповідної судової юрисдикції як суд першої або апеляційної інстанції [5].

Взагалі, ще до введення в дію КАС України в нашій державі вже існували законодавчо закріплені норми, коли деякі, особливо важливі, категорії справ у адміністративно-правових відносинах розглядалися безпосередньо найвищою ланкою судової системи — Верховним Судом України.

Так, ч. 2 ст. 243⁶ Цивільного процесуального кодексу України від 18.07.1963 р. передбачалося, що ВСУ у складі трьох суддів розглядаються скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії (ЦВК), а також заяви Центральної виборчої комісії про скасування реєстрації відповідної особи як кандидата у Президенти України.

Крім того, відповідно до ст. 243¹⁶ цього Кодексу Верховним Судом України також розглядалися скарги на всі інші рішення, дії або бездіяльність ЦВК.

Тому не дивно, що подібні норми увійшли і до прийнятого Верховною Радою України 05.07.2005 р. КАС України, відповідно до яких судом першої інстанції в певних категоріях справ уже був ВАС України.

Стосовно встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму необхідно зазначити, що в перший час після введення в дію КАС України в судовій практиці виникла проблема розуміння поняття «встановлення» результатів виборів, яка впливала на визначення підсудності виборчих справ, оскільки окремі правники вважали, що період встановлення результатів виборів починається з дня голосування і закінчується офіційним оголошенням результатів виборів, тому всі спори щодо рішень, дії чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, прийнятих у цей період, повинні належати до підсудності ВАС України як суду першої інстанції. Інші ж вважають, що під «встановленням» мається на увазі підбиття ЦВК остаточних підсумків виборів, зокрема оголошення протоколу про результати голосування. Саме останнім шляхом пішла судова практика, встановивши, що ВАС України лише підсудні справи щодо прийняття ЦВК остаточного рішення про результати виборів.

На сьогодні виникає ще одна проблема, особливо щодо встановлення результатів виборів у мажоритарних округах. Окружна виборча комісія встановлює підсумки голосування (правомірність протоколів про це перевірена окружним та апеляційним адміністративними судами). ЦВК на підставі цих протоколів встановлює результати виборів. Однак ці результати ще оспорується до ВАС України як суду першої інстанції, хоча за таких обставин ВАС України нічого не залишається, як відмовити в позові. Тому, на наш погляд, законодавчо необхідно встановити додаткові повноваження для ВАС України, зокрема у таких справах надати можливість ревізувати й рішення окружного та апеляційного судів, у протилежному разі — це імітація судового захисту суб'єктів виборчого процесу.

Законами України від 13.05.2010 р. № 2181-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» та від 07.07.2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» були внесені зміни до ч. 4 ст. 18 КАС України, відповідно до яких ВАС України як суду першої інстанції стали підсудні справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Ми всі знаємо, що завданням адміністративного судочинства України є захист прав, свобод та інтересів людини і захист прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб та інших суб'єктів владних повноважень. Виникає запитання: чи з внесенням таких змін покращується виконання завдань адміністративними судами? Зрозуміло, ні. То на захист цих інтересів спрямовані такі зміни, якщо не людини або юридичної особи?

Водночас Конституційний Суд України у рішенні від 29.08.2012 р. № 16-рп/2012 у справі про підсудність окремих категорій адміністративних справ відхилив усі аргументи заявників та визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення ч. 4 ст. 18, частин 1, 2, 6 ст. 171¹, ч. 1 ст. 180 КАС України стосовно підсудності ВАС

України як суду першої інстанції справ про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, а також справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також ч. 1 ст. 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» стосовно підсудності ВАС України як суду першої інстанції справ щодо оскарження рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді місцевого чи апеляційного суду.

При цьому Конституційний Суд України у згаданому рішенні зазначив, що законодавче регулювання підсудності окремих категорій адміністративних справ, визначених оспорюваними народними депутатами України положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та КАС України, забезпечує передумови для неупередженого здійснення правосуддя ВАС України як судом першої інстанції протягом розумного строку, закріплює гарантії справедливо-го судового розгляду справи та встановлює порядок ухвалення судом обґрунтованого і законного рішення.

Також встановлення законом підсудності окремих категорій справ ВАС України як суду першої інстанції гарантує право на судовий захист та не обмежує його, не звужує змісту та обсягу вже закріплених законом прав та свобод, не порушує рівності громадян перед законом [6].

На доктринальному рівні погодитися з такими висновками складно. Найвагомішим аргументом при цьому є те, що порушується принцип рівності стосовно забезпечення реалізації конституційних гарантій щодо права на судовий захист. Наприклад, державні службовці та судді, які призначені чи обрані на посади відповідно Президентом України або Верховною Радою України, у разі звільнення їх з посад мають нерівні можливості щодо судового захисту порівняно з іншими особами, які призначені на посади Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністром України і т. д. Тобто порушуються приписи ч. 1 ст. 24 Конституції України, з якої випливає, що громадяни мають рівні конституційні права. Аналіз викладеного вказує, що законодавець, віднісши зазначені спори до підсудності ВАС України як

суду першої інстанції, фактично допустив можливість порушення рівного права на судовий захист.

Особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності врегульовані ст. 180 КАС України. Саме цією статтею передбачено, що такі справи розглядаються ВАС України, рішення якого є остаточними і оскарженню не підлягають. Раніше такі справи були підсудні Окружному суду м. Києва і рішення у них могли бути оскаржені в апеляційному, касаційному порядку та відповідно до ВСУ за наявності підстав.

Таким нововведенням законодавця, на наш погляд, порушено ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки не передбачено оскарження рішення такого суду. Тобто Верховна Рада України звертається з позовною заявою до суду, який є єдиним органом, що приймає остаточне рішення, яке не оскаржується. А в разі якщо таким рішенням позбавлено повноважень народного депутата, у національній системі такої особи не забезпечено право на оскарження цього рішення. На наш погляд, врегулювання цих питань ст. 180 КАС України в старій редакції відповідало зазначеним конвенційним принципам.

Щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України, Верховної Ради України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, то процедура розгляду таких справ має особливості, передбачені ст. 171¹ КАС України.

Зазначена норма процесуального закону встановлює вичерпний перелік спорів із вказаними суб'єктами владних повноважень, який розширеному тлумаченню не підлягає.

Законодавець визначив і предметну підсудність цих спорів, а саме: справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції [7].

Розв'язання спорів, передбачених цією нормою, здійснюється окремою судовою палатою ВАС України для уникнення затримок при здійсненні провадження.

Проблеми щодо повноважень ВАС України в цих справах такі.

Ураховуючи особливості провадження в цій категорії справ, загальні правила щодо можливості заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду, встановлені ст. 21 КАС України, не можуть застосовуватись до спеціального порядку розгляду справ ВАС України як судом першої інстанції.

Також неможливо об'єднати і позовні вимоги до кількох відповідачів. Наприклад, у справах з питань, пов'язаних з прийняттям (обранням, призначенням) громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби, суть спору може полягати у вимогах про визнання незаконним рішення щодо припинення публічної служби та про поновлення на посаді та у вимогах про присудження заробітної плати, іншого грошового утримання, втраченого особою у зв'язку з незаконним звільненням з посади.

Позовні вимоги про поновлення на роботі, присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання та інші вимоги передбачають залучення до участі у розгляді справи як співвідповідача державних установ, у яких особа проходить публічну службу або яка є розпорядником бюджетних коштів.

Разом із тим, ці державні установи не належать до суб'єктів оскарження, визначених коментованою статтею. Тому ці спори не підсудні ВАС України як суду першої інстанції.

Отже, законодавцем з метою захисту прав людини утворено судову палату у ВАС України, але після позитивного рішення, ухваленого цією палатою, позивачу необхідно ще звертатися до судових інстанцій, щоб повністю захистити свої права та інтереси.

Відповідно до ч. 1 ст. 171¹ КАС України її правила поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

- а) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;
- б) актів Вищої ради юстиції;
- в) рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- г) дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [8].

Таким чином, цією нормою визначено виключний перелік суб'єктів оскаржен-

ня та предмет оскарження. При цьому слід урахувати, що у вказаному порядку можуть бути оскаржені акти (рішення), дії чи бездіяльність у сфері управлінської діяльності цих суб'єктів владних повноважень, а не їхніх посадових чи службових осіб.

Наприклад, не підсудні ВАС України як суду першої інстанції позовні вимоги до Голови Верховної Ради України, Голови Вищої ради юстиції, Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про визнання їхніх дій чи бездіяльності протиправними. Повноваження Верховної Ради України, Вищої ради юстиції та виключні повноваження голів цих легітимних органів державної влади визначені Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, Законом України «Про Вищу раду юстиції» та Регламентом Вищої ради юстиції. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

При розгляді таких позовів замінити відповідача, залучити іншого відповідача неможливо. Тобто в таких випадках суд відмовляє в позові у зв'язку з тим, що він поданий до неналежного відповідача, а позивач повинен звертатися до іншого суду, правда, до належного відповідача з такою самою позовною заявою. Тобто законодавче прискорення розгляду справи втрачається.

Аналогічні питання виникають під час розгляду справ, у яких відповідачем є Президент України, Адміністрація Президента України.

Така сама правова позиція застосовується у спорах із Верховною Радою України. Відповідно до ст. 7 Закону України від 10.02.2010 р. № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради народних депутатів України, є Апарат Верховної Ради України, який за своїм статусом є юридичною особою та діє на підставі Положення про Апарат Верховної Ради України.

У сфері організаційного забезпечення на Апарат Верховної Ради України згідно зі ст. 8 Положення про Апарат Верховної Ради України, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. № 769, покладається організація прийому громадян, розгляд їх пропозицій, заяв і скарг, що надходять до Верховної Ради України та її органів, вивчення і узагальнення питань, які порушуються громадянами у зверненнях, внесення пропозицій щодо їх вирішення, організаційне забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Отже, рішення, дії чи бездіяльність державних органів, що створені відповідно до Конституції України і правових актів Верховної Ради, Президента України та реалізують надані державою функції та повноваження у сфері управління, оскаржуються в загальному порядку відповідно до правил предметної підсудності адміністративних справ, визначеної ст. 18 КАС України.

Загальновідомим і визначальним для адміністративного судочинства є те, що суд повинен за результатами розгляду справи відновити порушені права позивача, однак у зв'язку з такими особливостями ВАС України позбавлений можливості у разі визнання незаконними актів зазначених суб'єктів владних повноважень відновлювати порушені права, свободи та інтереси людини та права та інтереси юридичної особи (п. 1 ч. 5 ст. 171¹ КАС України). Тобто ВАС України обмежений у повноваженнях щодо повного захисту людини і громадянина у спорах, які йому підсудні.

На наш погляд, якщо законодавець відніс до підсудності ВАС України указані спори, то він і повинен надати всі процесуальні механізми для поставлення «крапки» у спорі.

Незрозумілою є позиція законодавця щодо того, що рішення ВАС України як суду першої інстанції не можуть бути переглянуті ВСУ. Чомусь законодавець цього остерігається. А проблеми є. Наприклад, під час розгляду спорів щодо правовідносин, які впливають з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, норми матеріального права застосовуються неоднаково ВАС України як судом першої інстанції та як судом касаційної інстанції. Однак зако-

нодавець у першому випадку не передбачив можливості перегляду таких рішень ВСУ, у тому числі такі рішення не можуть бути підставою для перегляду рішень, ухвалених за результатами касаційного розгляду.

Також, оскільки такі рішення ВАС України як суду першої інстанції є остаточною і оскарженню не підлягають, то навіть за відсутності неоднакової практики необхідно визначити механізм їх перегляду ВСУ, тому що однакова судова практика не означає, що вона є правильною. Крім того, такий перегляд був би «ситом» перевірки рішень ВАС України на їх відповідність принципу верховенства права, законності та обґрунтованості перед зверненням громадян до Європейського суду з прав людини.

Отже, проведене нами дослідження вказує на те, що віднесення законодавцем до підсудності ВАС України як суду першої інстанції зазначеної категорії справ є порушенням рівного права на судовий захист.

Водночас, якщо таке врегулювання залишити незмінним, то шляхом внесення змін до КАС України необхідно наділити ВАС України повноваженнями щодо повного захисту прав, свобод та інтересів людини, прав та інтересів юридичних осіб у спірних правовідносинах, у тому числі обирати спосіб відновлення порушених прав.

Необхідно законодавчо передбачити перегляд рішень Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції Верховним Судом України.

ПРИМІТКИ

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. — К. : Укр. енциклопедія, 1998—2003. — Т. 4. — С. 590.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36.
3. Там само.
4. Там само.
5. Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.
6. Рішення Конституційного Суду України від 29.08.2012 р. № 16-рп/2012 у справі про підсудність окремих категорій адміністративних справ // Офіційний вісник України. — 2012. — № 70. — С. 2840.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36.
8. Там само.

Смокович Михайло. Высший административный суд Украины как суд первой инстанции: проблемы и перспективы.

В статье, посвященной исследованию одной из актуальных проблем — обеспечения равного права на судебную защиту, проведен анализ законодательства касательно полномочий Высшего административного суда Украины как суда первой инстанции. Определены возможные пути разрешения затронутых проблем.

Ключевые слова: подсудность, полномочия суда, исковые требования, прекращение полномочий, суд первой инстанции.

Smokovych Mykhailo. The High Administrative Court of Ukraine as the court of first instance: challenges and perspectives.

In the article the author researches one of the current challenges namely ensuring equal right to the judicial protection, conducts an analysis of the legislation concerning jurisdiction of the High Administrative Court of Ukraine as the court of first instance. Possible ways of these problems' solution are determined.

Key words: jurisdiction, court powers, claims, termination of powers, court of first instance.