

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 349.2 : 347.956

DOI: 10.33663/1563-3349-2019-85-108

**С. О. КОРОЄД
М. В. ЛОШИЦЬКИЙ**

ПОЗБАВЛЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАВА НА АПЕЛЯЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК НАПРЯМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Дається характеристика правової природи адміністративної юстиції та завдань адміністративного судочинства. Наводиться огляд міжнародних актів, які встановлюють право на судовий захист та справедливий судовий розгляд, розкривається їх зміст. Аналізуються позиції Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини стосовно правомірності обмеження права на апеляційне оскарження рішення суду. Обґрунтовується висновок, що з урахуванням завдання адміністративного судочинства апеляційне оскарження рішення адміністративного суду повинно бути можливим лише для захисту прав громадян (які в суді першої інстанції не отримали захист), а не суб'єктів владних повноважень (державних органів).

Ключові слова: адміністративне судочинство, рішення суду, право на апеляційне оскарження, суб'єкт владних повноважень, громадянин, держава, захист порушених прав.

© КОРОЄД Сергій Олександрович — доктор юридичних наук, доцент; ORCID 0000-0001-7899-957X; e-mail koroed_sergey@ukr.net

© ЛОШИЦЬКИЙ Михайло Васильович — доктор юридичних наук, професор; ORCID 0000-0003-0533-0079; e-mail koroed_sergey@ukr.net

Koroied Serhii, Loshytskyi Mykhailo. Denial of the right of subjects of authority to appeal court judgments in administrative legal proceedings as a direction to ensure the effectiveness of administrative justice

The characteristic is given to the legal nature of administrative justice and the tasks of administrative proceedings. The review of international acts that establish the right on judicial protection and fair trial is given, and their contents are disclosed. It is given the analysis of the positions of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights regarding the legality of restricting the right of appeal of a court judgment. The conclusion is substantiated that, taking into account the task of administrative proceedings, the right of appeal of a judgment of an administrative court should be given only to protect the rights of citizens (who did not receive protection in the court of first instance), not subjects of authority (state bodies).

Key words: administrative proceedings, court judgment, right of appeal, subject of authority, citizen, state, protection of violated rights.

Україна, приєднавшись до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, взяла на себе зобов'язання забезпечити своїм громадянам право на судовий захист, право на справедливий судовий розгляд та право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами, в тому числі у відносинах із суб'єктами владних повноважень від порушень з боку останніх. Така функція була відведена адміністративній юстиції, котра, як встановлений законом порядок оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, на законодавчому рівні була запроваджена ще Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» від 25 квітня 1988 року № 5803-XI, згідно із яким чинний на той час ЦПК було доповнено главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян» (статті 248-1–248-10)¹.

З набранням чинності 1 вересня 2005 року Кодексом адміністративного судочинства України адміністративна юстиція в Україні представлена не лише спеціальним порядком розгляду і вирішення адміністративних справ, а й спеціалізованими (адміністративними) судами.

Чинний на сьогодні Кодекс адміністративного судочинства України в редакції 2017 року (далі – КАС України) зберіг законодавче регулювання здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Проте ще за радянських часів серед науковців існувала думка, що завдання суду при розгляді адміністративних спорів полягає саме в перевірці законності й обґрунтованості дій адміністративних органів². В 2000-х роках як російські, так й українські вчені адміністративну юстицію теж розглядали як форму правосуддя, що забезпечує судовий контроль за публічною владою, за дотриманням законності в сфері державного управління³. Зауважувалося, що межі повноважень адміністративного правосуддя в Україні законодавцем прямо пов'язані зі сферою забезпечення прав, свобод та інтересів особи в публічно-владних правовідносинах⁴.

Отже, розуміння завдання адміністративної юстиції залишається незмінним. Це завдання було відтворене в частині першій статті 2 КАС України (в чинній редакції 2017 року), згідно з якою завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин *з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень*.

При цьому конституційною основою адміністративної юстиції в Україні стала стаття 55 Конституції України 1996 року, згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Ця конституційна норма була відтворена з відповідних положень міжнародних актів. Так, Загальною декларацією прав людини передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (стаття 8). Право на ефективний судовий захист закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 року (стаття 2) та в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 13), в якій також закріплено право на справедливий суд (право на справедливий судовий розгляд) (стаття 6).

В аспекті наведених положень ми беремо до уваги, що право на справедливий судовий розгляд (право на судовий захист)

гарантоване конкретною державою саме своїм громадянам, а не самою собі в особі державних органів.

Згідно з частиною третьою статті 2 КАС України основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є, зокрема: забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом.

В розумінні Європейського суду з прав людини право на апеляційне оскарження (в тих державах, де створено апеляційні суди) є складовою права на доступ до суду, а останнє в свою чергу охоплюється змістом права на справедливий судовий розгляд.

В Україні в правовому регулюванні порядку здійснення правосуддя в адміністративних справах вже мали місце законодавчі обмеження права на апеляційне (касаційне) оскарження, але не за суб'єктним складом учасників справи, а за категорією справ.

Так, Конституційний Суд України у 2015 році розглядав справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 1712 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими рішення місцевого загального суду як адміністративного суду в справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає (Рішення від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015), та зробив такі висновки:

— Верховна Рада України, визначаючи законом судоустрій та судочинство, повинна встановлювати такий обсяг права учасників судового провадження на інстанційне оскарження рішення місцевого суду, який би забезпечував ефективний судовий захист. Обмеження доступу до апеляційної чи касаційної інстанцій можливе лише у виняткових випадках з обов'язковим дотриманням конституційних норм і принципів;

— встановлюючи обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, законодавець повинен керуватися такою складовою принципу верховенства права, як пропорційність. За правовою позицією Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина є допу-

стимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009);

– Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду; такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою і запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (пункт 57 Рішення у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства» від 28 травня 1985 року, пункт 96 Рішення у справі «Кромбах проти Франції» від 13 лютого 2001 року);

– згідно з Конституцією України допускається можливість обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду (пункт 8 частини третьої статті 129), однак воно не може бути свавільним та несправедливим. Таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права;

– Конституційний Суд України вважає, що обмеження законодавцем права *особи* на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної та касаційної інстанцій є виправданим лише щодо оскарження рішень у справах про незначні адміністративні правопорушення. В інших випадках у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності *особи* повинні мати право на інстанційне оскарження рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів.

Тобто, в контексті наведеного Рішення Конституційного Суду України, йдеться про порушення права на апеляційне оскарження саме людини (особи) в аспекті конституційних і міжнародних гарантій, а не суб'єкта владних повноважень (державних органів).

При цьому як закладені в Конституції України принципи, так і принципи Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, з урахуванням їх тлумачення Європейським судом з прав людини, свідчать про те, що право на справедливий судовий розгляд (право на судовий захист), складовою якого є право на апеляційне оскарження, гарантується державою саме своїм громадянам (людям), а не державним органам.

Отже, як Конституція України (стаття 55), так і вищенаведені положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (статті 6 і 13) не гарантують державним органам (суб'єктам владних повноважень) право на судовий захист та справедливий судовий розгляд. Таке право суб'єкти владних повноважень (державні органи) мають здійснювати лише у випадках, визначених Конституцією та законами України.

В постанові Великої Палати Верховного Суду від 15.03.2018 у справі № 800/414/17 (П/9901/77/18) теж простежується висновок про те, що можливість звернення суб'єкта владних повноважень до суду адміністративної юрисдикції має бути пов'язана з виконанням ним владних управлінських функцій у межах повноважень та за умови, що право на таке звернення прямо передбачене законом.

Як було зазначено вище, запровадження адміністративної юстиції (у вигляді системи адміністративних судів та спеціального порядку розгляду адміністративних справ) було пов'язано саме з необхідністю захисту прав і свобод громадян від порушень з боку державних органів (держави).

Отже, запровадивши таку гарантію захисту прав громадян від порушень з боку держави та уповноваживши адміністративні суди за позовами (скаргами) громадян перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на їх відповідність певним критеріям (а саме, чи прийняті вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема

з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку), держава водночас надала судам остаточну найвищу юрисдикцію у вирішенні цих питань, а їх рішення наділила законною силою.

Таким чином, надання державним органам (суб'єктам владних повноважень) права на апеляційне оскарження ухвалених проти них адміністративним судом судових рішень призвело до ситуації, коли адміністративний суд і державний орган (як суб'єкт оскарження – відповідач у справі), які є складовими єдиного державного механізму, можуть мати різні точки зору з приводу повноважень і законності дій (рішень) один одного (коли суд дає оцінку правомірності дій державного органу, а останній сумнівається в правильності рішення суду і оскаржує його в апеляційному порядку).

Раніше ми вже обґрунтовували висновок про те, що аналіз норм глави 31-А ЦПК 1963 року та Закону України «Про звернення громадян» щодо оскарження у сфері управлінської діяльності дає змогу стверджувати, що адміністративний позов, який раніше був скаргою, фактично залишається нею як за своїм призначенням, так і за формою та змістом. Як і раніше, оскаржуючи до суду правовий акт, громадянин чи організація заявляє про свою незгоду з діями (рішенням чи бездіяльністю) відповідного органу чи посадової особи і вимагає визнання їх незаконними⁵.

У цьому аспекті наведемо ще один аргумент. Так, громадянин, у випадку незгоди із рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, має право оскаржити їх безпосередньо до адміністративного суду або скористатися процедурою «адміністративного оскарження» в порядку підлеглості в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян» та іншим спеціальним законодавством (наприклад, процедурою адміністративного оскарження в порядку Податкового кодексу України чи Кодексу України про адміністративні правопорушення). Як відомо, у випадку використання громадянином процедури такого «адміністративного оскарження» до вищестоячого органу (посадової особи) в порядку підлеглості рішення

останнього (незалежно від наслідків розгляду скарги громадянина) оскаржити до адміністративного суду може лише громадянин. При цьому орган (посадова особа), що прийняв оскаржуване рішення, яке було в подальшому скасоване вищестоящим органом (посадовою особою), не має права оскаржувати таке рішення, прийняте за результатами розгляду скарги громадянина, навіть якщо його рішення було визнано незаконним і скасовано, ані до вищестоящего органу (посадової особи), ані до адміністративного суду. Тобто у випадку процедури адміністративного оскарження діє принцип «єдиної позиції» державного органу (держави) в цілому (незалежно від позицій нижчестоящих і вищестоящих посадових осіб одного органу) у відносинах із громадянином.

Отже, виходячи з того, що закріплені у частині третій статті 2 КАС України основні засади (принципи) адміністративного судочинства (зокрема, забезпечення права на апеляційний перегляд справи та права на касаційне оскарження судового рішення) мають реалізовуватись у межах визначеного у частині першій зазначеної статті завдання адміністративного судочинства (яке спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень). Тому у випадку надання судом першої інстанції захисту порушених прав фізичних (юридичних) осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень останні не повинні мати право на апеляційне (касаційне) оскарження такого рішення суду, оскільки в іншому випадку спотворюватиметься зміст завдання адміністративного судочинства і призначення адміністративної юстиції в цілому. Адже в такому разі процесуальна діяльність суду апеляційної (касаційної) інстанції фактично буде спрямована на захист прав та інтересів суб'єктів владних повноважень (тобто самої держави від громадянина), що виходить за межі завдання адміністративного судочинства. Право на апеляційне (касаційне) оскарження повинні мати лише фізичні (юридичні) особи, права яких не були захищені від порушень з боку суб'єктів владних повноважень під час розгляду справи в суді першої (апеляційної) інстанції. Тобто апеляційне (касаційне) оскарження має бути можливим лише для захисту прав фізичних (юридичних) осіб (які в суді першої

інстанції не отримали захист), а не суб'єктів владних повноважень (державних органів).

Водночас варто відзначити, що незначний крок законодавця в цьому напрямку вже зроблено. Зокрема, закон обмежив право суб'єкта владних повноважень (який брав участь у розгляді справи) на апеляційне оскарження рішення суду, якщо апеляційна скарга була подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення (частина 2 статті 299 КАС України).

На завершення хотілося б поставити перед науковцями і практиками питання, яким розпочати наукову дискусію стосовно доцільності надання суб'єктам владних повноважень права на апеляційне оскарження ухвалених щодо них рішень адміністративних судів, а саме: навіщо продовжувати судове провадження в апеляційній інстанції, якщо адміністративний суд першої інстанції ухвалив рішення, яким захистив права людини, чим виконав завдання і мету адміністративного судочинства згідно з частиною першою статті 2 КАС України? До речі, певну логіку в цьому питанні має Конституція України та Закон України «Про Конституційний Суд України», які суб'єктами звернення до Конституційного Суду України із конституційною скаргою визнають лише осіб (громадян та юридичних осіб), а не органи державної влади (суб'єктів владних повноважень).

1. Лошицький М.В., Короед С.О. Реалізація судової влади адміністративними судами: окремі проблеми теорії та практики адміністративного судочинства в Україні: монографія. Київ: «МП Леся», 2015. С. 61-62.
2. Чечот Д.М. Неисковые производства. Москва: Юрид. лит., 1973. С. 13.
3. Хаманева Н.Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России. *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы*: Сб. ст. посвящ. памяти Ю.М. Козлова / Отв. ред.: Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. Москва: Юрист, 2004. С. 234.
4. Константи́й О. Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством. *Право України*. 2006. № 8. С. 96.
5. Лошицький М.В., Короед С.О. Які адміністративні суди потрібні Україні? *Держава і право*. Серія Юридичні і політичні науки. 2009. Вип. 45. С. 242-252.

References

1. Loshytskyi M.V., Koroied S.O. Realizatsiia sudovoi vlady administratyvnymi sudamy: okremi problemy teorii ta praktyky administratyvnoho sudochynstva v Ukraini: monohrafiia. Kyiv: «MP Lesia», 2015. S. 61-62.
2. Chechot D.M. Neyskovyye proyzvodstva. Moskva: Yuryd. lyt., 1973. S. 13.
3. Khamaneva N.Yu. Nastoiashchee y budushchee admynystratyvnoho sudoproyzvodstva v Rossyy. *Admynystratyvnoe pravo y admynystratyvnyi protsess: aktualnye problemy*: Sb. st. posviashch. pamiaty Yu.M. Kozlova / Otv. red.: L.L. Popov, M.S. Studenykina. Moskva: Yuryst, 2004. S. 234.
4. Konstantyi O. Subiektivni publichni prava yak ob'iekt zabezpechennia administratyvnym sudochynstvom. *Pravo Ukrainy*. 2006. № 8. S. 96.
5. Loshytskyi M.V., Koroied S.O. Yaki administratyvni sudy potribni Ukraini? *Derzhava i pravo*. Seriya Yurydychni i politychni nauky. 2009. Vyp. 45. S. 242-252.

Koroied Serhii, Loshytskyi Mykhailo. Denial of the right of subjects of authority to appeal court judgments in administrative legal proceedings as a direction to ensure the effectiveness of administrative justice

Ukraine, by acceding to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, has committed itself to guarantee to their citizens the right on a court protection, the right on a fair trial and the right to an effective remedy of the rights by the competent national courts, including in relations with the authorities from violations on their part. This function has been assigned to administrative justice.

Considering the provisions of the Universal Declaration of Human Rights from 1948 of the International Covenant on Civil and Political Rights from 1966 and the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from 1950, we conclude that the right on a fair trial (the right on judicial protection) is guaranteed by a particular state to its citizens, not to itself represented by state bodies. According to the European Court of Human Rights, the right of appeal (in those countries where courts of appeal are established) is an integral part of the right of access to a court, the latter being covered by the right to a fair trial.

In Ukraine, in the legal regulation of the administration of justice in administrative cases, there were already legislative restrictions on the right of appeal (cassation), but not by the subject composition of the participants in the case, but by the category of cases. At the same time, the relevant Judgment of the Constitutional Court of Ukraine refers to the violation of the right of appeal of the person (individual) in the aspect of constitutional and international guarantees, and not of the subject of authority (state bodies).

Thus, granting to the state bodies (bodies of control) the right to appeal against administrative judgments ruled against them by an administrative court has led to a situation where the administrative court and the state body (as the subject of appeal – the defendant in the case), which are components of state mechanism, may have different points of view regarding the powers and legality of actions (decisions) of each other (when the court gives an assessment of the lawfulness of actions of a state body, and the latter doubts the correctness of the court's judgment and appeals it to the appeal court).

Therefore, on the ground that the principle, enshrined in Part 3 of Article 2 of the CAS, on securing the right to appeal of the case, should be realized within the scope enshrined in article 1 of mentioned article the tasks of administrative proceedings (which aims to protect the rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by the authorities), so in the case of granting the court of first instance protection of violated rights of individuals, legal entities from violations by the authorities, the latter should not have the right to appeal (cassation) on such a court judgment, because otherwise the content of the task of administrative justice and the purpose of administrative justice as a whole will be distorted. In such a case, the procedural activity of the court of appeal (cassation) will in fact be directed to the protection of the rights and interests of the subjects of power (that is, the state itself from the citizen), which goes beyond the task of administrative justice. Only individuals, legal entities whose rights were not protected from violations by the authorities during the trial in the court of first instance should have the right to appeal (cassation).

Key words: administrative proceedings, court judgment, right of appeal, subject of authority, citizen, state, protection of violated rights.