

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.951

С. О. КОРОЄД, Ю. А. ПРУТ

ОБМЕЖЕНІСТЬ ПРЕДМЕТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ОЗНАКАМИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ ЯК ПЕРЕШКОДА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ ВСІХ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Описується історія запровадження законодавчого регулювання адміністративної юстиції та погляди науковців на правову природу адміністративного правосуддя. Наводяться конституційні положення стосовно права на судовий захист та його тлумачення в рішеннях Конституційного Суду України. Аналізуються норми Кодексу адміністративного судочинства України про предметну юрисдикцію адміністративних судів. Дається розуміння поняття владних управлінських функцій як ознаки публічно-правового спору. Критикується рішення Верховного Суду про обмеження предметної юрисдикції адміністративних судів при оскарженні бездіяльності Президента України при не підписанні законів.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративні суди, предметна юрисдикція, владні управлінські функції, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень.

Короед С. А., Прут Ю. А. Ограниченность предметной юрисдикции административных судов признакам публично-правового спора как препятствие реализации конституционного права на обжалование в суде всех решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий

Описывается история введения законодательного регулирования административной юстиции и взгляды ученых на правовую природу административного правосудия. Приводятся конституционные положения относительно права на судебную защиту и его толкование в решениях Конституционного Суда Украины. Анализируются нормы Кодекса административного судопроизводства Украины о предметной юрисдикции административных судов. Дается понимание понятия властных управленческих функций как признака публично-правового спора. Критикуется решение Верховного Суда об ограничении предметной юрисдикции административных судов при обжаловании бездействия Президента Украины при не подписании законов.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, административные суды, предметная юрисдикция, властные управленческие функции, публично-правовой спор, субъект властных полномочий.

Koroied Serhii, Prut Yuliia. Limitation of the subject jurisdiction of administrative courts by a characteristics of a public-legal dispute as an obstacle to the implementation of the constitutional right to appeal in court all decisions, actions or inaction of the government bodies

The article describes the history of the introduction of administrative regulation of administrative justice and the views of scholars on the legal nature of administrative justice. Constitutional provisions concerning the right on judicial protection and their interpretation in judgments of the Constitutional Court of Ukraine are presented. The norms of the Code of Administrative proceedings of Ukraine on the subject jurisdiction of administrative courts are analyzed. The author gives an understanding of the concept of power managerial functions as signs of a public-legal dispute. It is criticized the judgment of the Supreme Court to restrict the subject jurisdiction of administrative courts in appealing against the inaction of the President of Ukraine on non-signing of laws.

Keywords: administrative justice, administrative proceedings, administrative courts, subject jurisdiction, power managerial functions, public legal disputes, government bodies.

Приєднавшись до Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод,

Україна 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. Остання, 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-ХІ, згідно із яким цей Кодекс було доповнено главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян» (статті 248-1–248-10)¹.

З того часу законодавство про цивільне судочинство встановлювало єдиний порядок розгляду цивільних справ, об'єднаних за матеріальними ознаками в три види: а) позовного провадження — у спорах, що виникають з цивільних, сімейних, трудових, кооперативних правовідносин; б) провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин (точніше — з конституційних, адміністративних, фінансових); в) окремого провадження².

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

Конституційною основою діяльності адміністративної юстиції стала стаття 55 Конституції України (1996 р.), згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Як роз'яснив Конституційний Суд України, частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд

не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене³.

Пізніше Конституційний Суд України надавав тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, розуміючи його так, що конституційне право на оскарження в суді *будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному*⁴.

Проте, в судових рішеннях Вищого адміністративного суду України, а зараз вже й нового Верховного Суду, простежується позиція обмежувального тлумачення сфери предметної юрисдикції адміністративних судів окремими публічно-правовими спорами, зокрема стосовно яких іншого порядку їх розгляду законодавством не передбачено. В межах нашої статті увага буде приділена оскарженню бездіяльності Голови Верховної Ради України та Президента України щодо не підписання законів.

Останнім яскравим прикладом судової практики стала ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03.09.2018 в справі № 9901/638/18 стосовно закриття провадження у справі за позовом народного депутата України Мураєва Євгенія Володимировича до Президента України Порошенка Петра Олексійовича про визнання протиправною бездіяльності щодо не підписання Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо гарантування державних вкладів фізичних осіб» (законопроект № 5553 від 19.12.2016), направленою на підпис Президенту України 22.12.2016 та зобов'язати його підписати та офіційно оприлюднити цей закон. З посиланням на ч. 3 ст. 124 Конституції Верховний Суд зазначив, що суд має повноваження розглядати та вирішувати справу (має юрисдик-

цію), якщо має місце юридичний спір. Відповідно, відсутність юридичного спору свідчить про те, що Суд не має повноважень вирішувати справу. У взаємозв'язку з ч. 1, 2 ст. 55, положення ч. 3 ст. 124 Конституції України слід розуміти як поширення юрисдикції судів на юридичні спори, предметом яких є права та свободи конкретної особи. Ознаки «юридичного спору» в контексті юрисдикції адміністративного суду визначено у п. 2 ч. 1 ст. 4 та ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України. Для того, щоб спір належав до юрисдикції адміністративного суду, необхідно встановити наявність визначених у КАС ознак публічно-правового спору. Однією з ознак такого спору є те, що хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. За змістом цього правового положення, першою ознакою публічно-правового спору є участь сторони, яка здійснює публічно-владні управлінські функції. З огляду на висловлені у Рішенні Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. № 17-рп/2002 та ухвалі Вищого адміністративного суду України від 15.06.2015, яку залишено без змін постановою Верховного Суду України від 03.02.2016 (справа № П/800/197/15), правові позиції Колегія суддів Касаційного адміністративного суду дійшла висновку, що Верховна Рада України при розгляді та прийнятті законів та Президент України при підписанні законів чи при утриманні від їх підписання не виконують владних управлінських функцій, а реалізують свої повноваження щодо законотворчості. Це дало Верховному Суду підстави зробити висновок, що юрисдикція адміністративних судів, не поширюється на спори про визнання протиправними дій при прийнятті законів, при утриманні від їх підписання чи оприлюдненні. Конституція України прямо не передбачає як діяти у ситуації, коли Президент України не підписує закон і не повертає його із зауваженнями до Верховної Ради України. Однак правова невизначеність у цій ситуації повинна вирішуватися в позасудовому порядку, оскільки на ці відносини юрисдикція адміністратив-

них судів не поширюється. При цьому позивачу роз'яснено, що його вимоги взагалі не належать до юрисдикції судів⁵.

Перш за все, для нас важливим є не аналіз правовідносин при підписанні Президентом України законів, а відповідні положення Кодексу адміністративного судочинства України, надавши тлумачення яким Верховний Суд дійшов висновку про непоширеність юрисдикції адміністративних судів на вказані відносини.

Адміністративну юстицію науковці розглядають як форму правосуддя, яка забезпечує судовий контроль за публічною владою, за дотриманням законності в сфері державного управління⁶. Раніше існувала думка, що завдання суду при розгляді адміністративних спорів полягає в перевірці законності і обґрунтованості дій адміністративних органів⁷. Зауважувалось, що межі повноважень адміністративного правосуддя в Україні законодавцем прямо пов'язані зі сферою забезпечення прав, свобод та інтересів особи в публічно-владних правовідносинах⁸.

Аналіз положень ст. 19 КАС (Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів) свідчить, що частина перша вказаної статті містить перелік справ у публічно-правових спорах, на які поширюється юрисдикція судів. Причому перелік таких справ не є вичерпним, оскільки законодавцем застосовано прислівник «зокрема». Причому до таких публічно-правових спорів віднесено спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, *крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження* (п. 1 ч. 1 ст. 19). Водночас частина друга вказаної статті вже містить вичерпний перелік справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, це справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) щодо відносин, які відповідно до зако-

ну, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

Одразу ж звернемо увагу, що спори про оскарження бездіяльності Президента України щодо не підписання ним законів не віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України, оскільки такі спори не належать до повноважень останнього в силу ст. 150 конституції України, так як зазначена бездіяльність (у вигляді не підписання законів) не є актами Президента України, які є предметом конституційного контролю в розумінні ч. 1 ст. 150 та ст. 152 Конституції.

Стосовно справ, що мають вирішуватися в порядку кримінального, цивільного чи господарського судочинства, то такі справи за характером спірних правовідносин не підпадають під сферу зазначених судових юрисдикцій.

Таким чином, якщо публічно-правовий спір не підпадає під виключення, наведене в ч. 2 ст. 19 КАС, тоді застосуванню підлягає частина перша вказаної статті, в якій наведено невичерпний перелік справ у публічно-правових спорах із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності.

Частина перша ст. 19 КАС визначає юрисдикцію адміністративних судів через публічно-правовий спір, визначення якого наводиться у п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС, де передбачено, що публічно-правовий спір — спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій.

Верховний Суд в аналізованому нами вище рішенні зробив висновок про те, що Верховна Рада України при розгляді та прийнятті законів та Президент України при підписанні законів чи при утриманні від їх підписання не виконують владних управлінських функцій.

Такий висновок, який раніше також робив й Вищий адміністративний суд України, прямо суперечить роз'ясненням, наведеним в абз. 3 п. 3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», про те, що для цілей і завдань адміністративного судочинства *владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань*.

Отже, оскільки до завдань Президента України відноситься підписання законів, прийнятих Верховною Радою України (п. 29 ч. 1 ст. 105 Конституції), тому він, як суб'єкт владних повноважень, здійснює владну (публічну) управлінську функцію. Тобто, при здійсненні президентом вказаної функції правовідносини підпадають під сферу адміністративної юрисдикції.

Додатково звернемо увагу на спеціальну статтю 266 (Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів), аналіз положень якої дає нам підстави для висновку про можливість оскарження бездіяльності Президента України щодо не підписання законів, адже правила цієї статті прямо поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; 2) законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 3) законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 4) законності рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат. А застосування в пунктах 2-4 терміна «законність» має розумітися в широкому значенні, включаючи й норми Конституції як Основного Закону. Більше того, згідно

з п. 2 ч. 4 вказаної статті дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України *визнаються саме протиправними* (а не неконституційними чи незаконними).

Положення ч. 4 ст. 22 КАС при цьому додатково свідчать, що Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи, як щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, так й справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Жодних обмежень предметної юрисдикції стосовно позовних вимог до Президента України вказана норма не містить.

Таким чином, застосувавши наведене нами тлумачення положень Кодексу адміністративного судочинства України, впливає, що оскарження бездіяльності Президента України при не підписанні ним законів входить до предметної юрисдикції адміністративних судів і за підсудністю належить Верховному Суду.

Крім того, висновок Верховного Суду в аналізованій вище нами ухвалі про те, що правова невизначеність у цій ситуації повинна вирішуватися в позасудовому порядку, оскільки на ці відносини юрисдикція адміністративних судів не поширюється, при цьому позивачу роз'яснено, що його вимоги взагалі не належать до юрисдикції судів, на наш погляд, взагалі суперечить положенням ст. 6 КАС, згідно з якою звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Інше розуміння вищенаведених положень Кодексу адміністративного судочинства України стосовно предметної юрисдикції адміністративних судів, на наше переконання, буде

перешкодою в реалізації права на звернення до суду за судовим захистом, встановленим частиною другою статті 55 Конституції України, надаючи тлумачення положенням якої Конституційний Суд зауважив, що конституційне *право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному*. Громадянами можуть бути оскаржені до суду рішення, дії чи бездіяльність у сфері управлінської діяльності *будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування*. Суд не може відмовити у правосудді, *якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені* або порушуються.

Отже, з цього випливає, що виключення зі сфери адміністративної юрисдикції можливості оскарження бездіяльності Президента України при не підписанні законів (відмова у відкритті провадження в адміністративних справах за такими вимогами) фактично є відмовою в доступі до правосуддя та порушенням положень частини другої статті 55 Конституції України як конституційної гарантії забезпечення системи стримувань і противаг.

1. *Лошицький М. В., Короєд 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. *Штефан М. Й.* Цивільний процес: підруч. для студ. юрид. спец. вищих заклад. освіти. Київ: ІнЮре, 2001. С. 14. 3. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97/print>. 4. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-

процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>. 5. *Ухвала* Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03.09.2018 в справі № 9901/638/18 (провадження № П/9901/638/18) / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76273151>. 6. *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: Юристь, 2004. С. 234. 7. *Чечот Д. М.* Неисковые производства. Москва: Юрид. лит., 1973. С. 13. 8. *Константиий О.* Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством // Право України. 2006. № 8. С. 96.

Koroied Serhii, Prut Yuliia. Limitation of the subject jurisdiction of administrative courts by a characteristics of a public-legal dispute as an obstacle to the implementation of the constitutional right to appeal in court all decisions, actions or inaction of the government bodies

With the entry into force on September 1st, 2005, the Code of Administrative proceedings of Ukraine, administrative justice in Ukraine became represented not only by a special procedure for the consideration and resolution of administrative cases, but also by specialized (administrative) courts.

The constitutional basis for the activity of administrative justice was Article 55 of the Constitution (1996), according to which everyone is guaranteed the right to appeal in court decisions, actions or inaction of state authorities, local self-government bodies, and officials. According to the provisions of this article, as explained by the Constitutional Court of Ukraine, the Court can not refuse justice if a citizen of Ukraine, a foreigner, stateless person consider that their rights and freedoms are violated, created obstacles to their implementation or have place other infringements of rights and freedoms. The refusal of the court to accept lawsuits and other applications, complaints, executed in accordance with the current legislation, is a violation of the right on judicial protection. Constitutional right to appeal in court of any decisions, actions or inaction of all bodies of state power, bodies of local self-government, and officials is guaranteed to everyone

In the court judgments of the Supreme Administrative Court of Ukraine, and now the new Supreme Court, it can be seen the position of restrictive interpretation of the sphere of subject jurisdiction of administrative courts of public legal disputes, in particular, in relation to which no other procedure for their consideration by law is foreseen. Within the limits of our article, attention will be paid to appealing the inaction of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine regarding non-signing of laws. The latest clear example of judicial practice was the judgment of the Supreme Court in the panel of judges of the Administrative Court of Cassation from 09.03.2018 in case No. 9901/638/18 concerning the closure of the proceedings in a lawsuit on behalf of the People's Deputy of Ukraine Y. Muraev to the President of Ukraine P. Poroshenko on the recognition of the unlawful inaction regarding non-signing of law.

It is noted that if the public-legal dispute does not qualify under the exclusion enshrined in Part 2 of Art. 19 CAP, then the application is subject to the first part of the article, which provides an inexhaustible list of cases in public-law disputes with the subject of government body to appeal its decisions (regulations or individual acts), actions or inaction. Part one of art. 19 CAP determines the jurisdiction of administrative courts through a public-law dispute, the definition of which is enshrined in paragraph 2 of Part 1 of Art. 4 CAP, which provides that a public legal dispute is a dispute in which: at least one party carries out public-managerial functions, including for the exercise of delegated authority, and the dispute has arisen in connection with the execution or non-execution by such party of specified functions. In this regard, it is concluded that, since the tasks of the President of Ukraine are the signing of laws enacted by the Verkhovna Rada of Ukraine (paragraph 29 part 1, Article 105 of the Constitution), therefore, as a subject of power, exercises power (public) managerial function. That is, in the exercising of this function, the legal relations qualify under the administrative jurisdiction.

Thus, applying our interpretation of the provisions of the Code of Administrative proceedings of Ukraine, it follows that the appeal of the inaction of the President of Ukraine on non-signing the law qualify under the subject-matter of jurisdiction of administrative courts and qualify under the jurisdiction of the Supreme Court.

Consequently, it follows from the above that the exclusion from the sphere of administrative jurisdiction of the possibility of appealing against the inaction of the President of Ukraine on non-signing the laws (refusal to open proceedings in administrative cases under such requirements) is in fact a refusal to access to justice and violation of the provisions of part 2 of Article 55 of the Constitution of Ukraine as the constitutional guarantee of ensuring the system of checks and balances.

Keywords: administrative justice, administrative proceedings, administrative courts, subject jurisdiction, power managerial functions, public legal disputes, government bodies.