

ПОЗАПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ – ОБ’ЄКТ КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Статтю присвячено обґрунтуванню можливості оскарження актів, дій чи бездіяльності вищих судових органів в Україні в порядку адміністративного судочинства. У ній проаналізовано співвіднесення ознак «суб’єкт владних повноважень» і «владна управлінська функція» згідно з КАС України щодо природи позапроцесуальної діяльності вищих спеціалізованих судів в Україні та зроблено висновок про їхню загальну відповідність.

Ключові слова: суб’єкт владних повноважень, владні управлінські функції, адміністративне судочинство, суд.



**Ільницький Олег
Володимирович,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

Максимальна реалізація принципів правової держави вимагає організації системи найбільш повного захисту прав, свобод та інтересів осіб. Традиційно виконання цього завдання значною мірою покладається на судову владу як автономне та незалежне утворення в системі публічної влади, яка покликана через особливий вид правозастосування – здійснення правосуддя – надати захист законним правам, свободам чи інтересам будь-якої особи від будь-якого порушника. Здійснення правосуддя – специфічна форма державно-владної діяльності, що володіє спеціальним нормативно-правовим регулюванням і відповідними правилами, які гарантують досягнення поставленої мети.

Водночас судова гілка влади є системним елементом державної влади, організація структури якої підкоряється правилам публічного управління в рамках державних інституцій. Питання природи діяльності, яка здійснюється судами та їхніми посадовими особами поза межами залів судових засідань, є цікавим і дискусійним, практичне значення якого розкривається в тому разі, якщо в рамках цієї позапроцесуальної діяльності відбувається порушення прав, свобод та інтересів осіб.

Традиційною в нашому розумінні формою діяльності вищих судових інстанцій в Україні є надання

роз'яснень та узагальнень у формі відповідних постанов пленумів вищих судів. Ні для кого з юристів-практиків не є таємницею реальне вагоме значення таких документів під час судового розгляду, яке істотно відрізняється від формального статусу цих актів згідно з п. 4 ч. 1 ст. 32, п. 6 ч. 2 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. Однак, як засвідчує практика, зазначений механізм доволі часто застосовується вищими судовими інстанціями всупереч його дійсному призначенню та, більше того, всупереч наданим повноваженням: доволі часто замість роз'яснень законодавства ми отримуємо абсолютно нову норму за змістом, яка суперечить тому ж таки закону чи навіть Конституції України. Хто і як має вирішувати суперечність у такому разі, та чи підлягає вона вирішенню взагалі?

Вирішення цієї проблеми потребує комплексного підходу до дослідження природи діяльності вищих судових інстанцій під час здійснення позапроцесуальної діяльності та основних засад контролю за діяльністю публічної адміністрації. Теоретичні засновки, дотичні до заявленої проблематики, ми можемо знайти у роботах В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бевзенка, І. Коліушка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко. Однак прямої відповіді немає. Та й практика є вкрай непослідовною, доволі часто стаючи заручником суб'єктивізму та політичної доцільності, які підміняють виважений фаховий підхід.

Завданням цієї статті є започаткувати на підставі теоретичних

положень і матеріалів практики фахову дискусію щодо природи та значення позапроцесуальної діяльності вищих судових органів влади і запропонувати можливі шляхи організації контролю.

З моменту введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України активізувався «перерозподіл» судової компетенції. Однією зі сфер найгостріших суперечок з цього питання стали земельні суперечки, а саме з приводу реалізації компетенції щодо управління земельною власністю. Однак норми Конституції України, КАС України та інших процесуальних кодексів, розтлумачені Конституційним Судом України у Рішенні від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 [1], чітко та офіційно визначили, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, віднесено земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності (абз. 3, 4 п. 1 резолютивної частини Рішення). Незважаючи на це, Пленум Вищого господарського суду України у своїй Постанові від 17 травня 2011 р. № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» (п.п. 1.2.2, 1.2.4) [2], а за ним і Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (п.п 6, 7 Постанови від 1 березня 2013 р. № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» [3]) «з метою однакового і

правильного застосування судами норм матеріального і процесуального права» надають діаметрально протилежні роз'яснення, самовільно змінюючи підвідомчість цих справ на власну користь.

Намагання вирішити зазначену, очевидно помилкову, ситуацію шляхом звернення до Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів не дають жодного результату – їхні відповіді лише визначили нові проблеми – відсутність дієвих механізмів контролю за виконанням рішень Конституційного Суду та необхідність існування координаційного центру щодо вироблення єдиної судової практики в рамках розрізнених судових юрисдикцій (яким до 2010 року був Верховний Суд).

З одного боку, відповідні роз'яснення не є джерелами права та підставами для виникнення, зміни чи припинення правовідносин. Офіційно нижчі суди не зв'язані змістом наданих роз'яснень та узагальнень, а приймають судові рішення виходячи з чинного законодавства та засновано на ньому власного переконання. Однак ось уже тривалий час ця офіційна позиція не лише не діє на практиці, а й утрачає однотайність у теорії. Акти вищих судових інстанцій України (роз'яснення, видані у формі постанов пленумів вищих судів, інформаційних листів тощо) у сьогоденних умовах не можуть бути визнані нормативними актами, що містять будь-які правові норми, але, на нашу думку, є важливим джерелом регулювання роботи судів України із застосування норм матеріального права та

дотримання процесуальних приписів [див. про це: 4, с. 31–33]. А тому, надаючи роз'яснення, які суперечать законодавству, вищі судові інстанції прямо виходять за межі наданих їм повноважень і порушують засади наявного правопорядку в державі, дезорієнтують суди підпорядкованої їм юрисдикції, а отже і порушують право на належний судовий розгляд і правовий захист осіб.

Вважаємо, що єдиним нормативним механізмом протидії цьому повинна стати сама ж судова влада, але вже шляхом здійснення своєї прямої функції – правосуддя (розв'язання суперечок щодо законності рішень, дій чи бездіяльності вищих судових органів поза межами здійснення ними судочинства). Розглядати ж такі справи, на нашу думку повинні адміністративні суди, виходячи зі сформованих у ст.ст. 3, 17 КАС України ознак справ адміністративної юрисдикції.

Підставами для цього є такі аргументи: згідно з п. 5 ст. 31 та ст. 36, ст. 45 Закону України «Про судострій і статус суддів» у Верховному та вищих спеціалізованих судах діють пленуми для вирішення низки питань. Серед них пленуми вищих спеціалізованих судів надають роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції. Основною метою діяльності пленуму Закон проголошує вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції. Таким чином, пленум вищого спеціалізованого суду є нормативно визначеним допоміжним

інструментом вироблення владних рішень у межах діяльності вищого спеціалізованого суду щодо здійснення владно-організуючого впливу на діяльність судів відповідної гілки судової юрисдикції.

Частина 7 статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» містить припис, яким визначає, що секретар пленуму вищого спеціалізованого суду організовує роботу секретаріату пленуму, підготовку засідань пленуму, забезпечує ведення протоколу та контролює виконання постанов, прийнятих пленумом вищого спеціалізованого суду. Це доводить владно-управлінський вплив діяльності вищого спеціалізованого суду при прийнятті відповідних роз'яснень у формі постанов пленуму, оскільки контроль є невід'ємною ознакою відносин «влади-підпорядкування» і можливий лише між контрольним і підконтрольним органами (у структурному чи функціональному сенсі).

Також згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Прочитання цього конституційного положення стверджує той факт, що повноваження є елементом владного статусу суб'єкта, що діє від імені держави, водночас функціональний розподіл державної влади передбачає три її складових – законодавчу (законотворчість), виконавчу (управління (адміністрування)

та судову (правосуддя) функції. Оскільки при наданні роз'яснень, як форми реалізації державної влади вищими спеціалізованими судами через їх пленуми, не йдеться про законотворчість чи правосуддя, має місце реалізація управлінської компетенції всередині системи організації судової влади через використання визначених законодавством повноважень.

Дослідження позицій науковців щодо поняття «владні управлінські функції» дозволяють обґрунтовано припускати, що первинно зазначена конструкція з означенням «управлінські» була використана не для позитивного, а радше для негативного окреслення предмета адміністративної суперечки – відмежування від об'єктів контролю адміністративних судів суб'єктів та видів державно-владної діяльності в рамках реалізації законотворчої функції та здійснення правосуддя. Влада законодавча та судова у своєму «чистому» процедурному вигляді за своїм характером не є управлінською, а отже не підпадає під судовий контроль у формі адміністративного судочинства [5, с. 176]. Це навіть стало підставою для висновків дослідників, що термін *суб'єкт владних повноважень* у КАС України вжито у вузькому значенні, адже владними є й повноваження парламенту ухвалювати закони та повноваження суду здійснювати правосуддя [6, с. 52], однак їх реалізація не створює підстав для пред'явлення адміністративного позову. Натомість при здійсненні інших форм діяльності парламент і судові органи чи їх посадові особи можуть бути відповідачами в адміністративних справах.

Комплексний аналіз визначення «суб'єкт владних повноважень» при встановленні компетенції адміністративних судів дав підстави В. Авер'янову обґрунтовано припустити, що наявність «владних управлінських функцій» означає, що цей суб'єкт наділений адміністративною правосуб'єктністю, яка реалізується через певний обсяг конкретних прав і обов'язків (повноважень), необхідних для здійснення управлінської діяльності в тій чи іншій сфері публічної влади. А управлінську діяльність слід тлумачити як владно-організуючу діяльність органів виконавчої влади, здійснювану шляхом нормотворчого та розпорядчого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апаратів усіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [5, с. 126, 129].

Усе це дає теоретичні підстави стверджувати наявність ознак суб'єкта владних повноважень у розумінні п. 7 ст. 3 КАС України за вищими спеціалізованими судами за умов надання ними відповідних роз'яснень судам нижчого рівня з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції та відносити оскарження дій, рішень і бездіяльності, що зроблені під час цієї процедури, до юрисдикції адміністративних судів на підставі ст. 17 КАС України.

Натомість Окружний адміністративний суд міста Києва, Київський

апеляційний адміністративний суд та Вищий адміністративний суд України відмовили у відкритті провадження у справі про оскарження дій Вищого господарського суду України щодо надання незаконних роз'яснень з підстав п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України (справа не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства). Формальна причина такого присуду полягала у складності термінологічної конструкції суб'єкт владних повноважень, що використовується для формування юрисдикції адміністративних судів, на чому вже тривалий час акцентують дослідники, та її співвідношення зі статусом пленуму вищого спеціалізованого суду. Оскільки суб'єктом владних повноважень є лише відповідний орган при здійсненні владних управлінських функцій, а управлінська функція розглядається як складова здійснення виконавчої влади, відповідно застосування цієї конструкції до діяльності в межах реалізації компетенції органами судової влади адміністративним судом видалося неможливим: «Враховуючи те, що надання роз'яснень Пленумом Вищого господарського суду України не є управлінською діяльністю суду, а є одним із тих повноважень суду, які спрямовані на формування єдиної правової системи, сприянню однакового застосування норм права судами нижчих інстанцій... колегія суддів Київського апеляційного адміністративного суду дійшла висновку про обґрунтованість постановлення ухвали судом першої інстанції про відмову у відкритті провадження у справі» (з ухвали Київського апеляційного

адміністративного суду від 15 травня 2012 р. у справі № 2а-11755/11/2670, залишеної без змін Вищим адміністративним судом України [7; 8]).

Такий висновок заперечується тим, що у КАС України значення поняття «суб'єкт владних повноважень» установлюється через широке розуміння управлінської діяльності, про що свідчить віднесення до юрисдикції адміністративних судів і актив, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, виборчого процесу, які мають надзвичайно мало спільного з «чистим» управлінням.

Також звертає на себе увагу очевидна непослідовність: той же Окружний адміністративний суд міста Києва своєю Ухвалою від 9 грудня 2012 р. у справі № 2а-13416/11/2670 [9] за позовом до Пленуму Верховного Суду України відзначив, що відповідно до ч. 6 ст. 111 Конституції України рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України й отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Статтею 110 Конституції України встановлено, що неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом

здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України (за зверненням Верховної Ради України) і медичного висновку. Вирішення цих питань законодавством віднесено до повноважень саме Пленуму Верховного Суду України, що, на думку суду, має беззаперечні ознаки здійснення ним владних управлінських функцій.

Чим ці повноваження Пленуму відрізняються від інших і чому порівняно з іншими мають безспірний статус «управлінських» – лише прояв юридичної еквілібристики з боку суду.

Однак, якщо щодо процитованих вище висновків Окружного адміністративного суду міста Києва можуть існувати обґрунтовані упередження виходячи з неоднозначної суті справи, яка розглядалася, то одна з останніх постанов Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [10] у п. 3 вказує на те, що для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. На нашу думку, у цілісному взаємозв'язку з нормами ч. 2 ст. 6 Конституції України (спеціальнодозвільний принцип, який взагалі виключає існування будь-якої діяльності від імені держави поза межами законодавчого регулювання)

визначання суб'єкта владних повноважень через здійснення владних управлінських функцій у їх широкому розумінні означає віднесення до юрисдикції адміністративних судів будь-яких суперечок, що виникають з діяльності органу держави, місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта у сфері публічно-правових відносин, за винятком конституційно-правових, із вчинення кримінальних чи адміністративних правопорушень і судово-процесуальних. А це повною мірою відповідає принципам обраної Україною моделі публічного адміністрування та заснованого на ній судового контролю.

Сьогоднішня ситуація з відмовою здійснювати розгляд таких категорій справ у судах є загрозливою з точки зору забезпечення права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод 1950 р.). Це впливає з Рішення Європейського суду з прав людини від 31 липня 2012 р. у справі «Шаповалов проти України» («Shapovalov v. UKRAINE» № 45835/05) [11]. Виходячи з відмови національних судів розглядати по суті справу заявника, яка впливала з виборчого процесу, Європейським судом було встановлено порушення п. 1 ст. 6 Конвенції з огляду на те, що сама сутність на доступ до суду була порушена відмовою у справедливому судовому розгляді через відсутність одностайної позиції національних судів щодо застосовності певного законодавчого акта стосовно розгляду скарг заявника та закриття провадження у справі заявника без її розгляду суті.

Вважаємо, що аналогія з ситуацією щодо оскарження позапроцесуальних рішень, дій чи бездіяльності органів судової влади – очевидна. Про це свідчить доступна для загалу опублікована практика [див. про це: 12].

Цим ігноруються і положення Конституції України, тлумачення ст. 55 та ст. 124 якої дали підстави сформулювати правило, за яким судам в Україні підвідомчі будь-які звернення фізичної особи щодо захисту своїх прав і свобод. Тому суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушено чи порушуються або створено чи створюються перешкоди для їх реалізації, або має місце інше ущемлення прав і свобод [13].

Передбачаючи низку справедливих скептичних зауважень з приводу того, чи можуть суди здійснювати ефективний контроль за актами узагальнень, що приймаються за участю тих же суддів або й суддів вищого рівня, слід відзначити, що йдеться про побудову певної моделі взаємовідносин у державі та організації здійснення державної влади, де здійснення правосуддя та реалізація інших функцій органами судової влади – зовсім різні за своєю метою, значенням, природою та статусом суб'єктів здійснення форми діяльності. Більше того, завданням здійснення судового контролю є не підміна пленумів чи інших органів, а лише оцінка законності їхньої діяльності з погляду наявності відповідних повноважень і дотримання вимог щодо процедури їхньої реалізації. Щоправда, такий специфічний предмет позову вимагає

впровадження спеціального процесуального порядку його розгляду в межах позовного провадження.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 31.

2. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 3. – Ст. 6.

3. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 3 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.

4. Ільницький О. В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід : монографія / О. В. Ільницький. – Л. : ФОП П'ятаков Ю. О., 2011. – 338 с.

5. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 607 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства: [науково-практичний коментар] / [Центр політико-правових реформ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди]. – 3-ге вид., допов. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.

7. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 15 травня 2012 р.

у справі № 2а-11755/11/2670 // Архів Київського апеляційного адміністративного суду: справа № 2а-11755/11/2670.

8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 липня 2012 р. у справі № К/9991/47710/12 // Архів Вищого адміністративного суду України : справа № К/9991/47710/12.

9. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 9 грудня 2012 р. у справі № 2а-13416/11/2670 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21784671>.

10. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/v0008760-13>.

11. Рішення Європейського суду з прав людини від 31 липня 2012 р. у справі «Шарповалов проти України» («Sharovalov v. UKRAINE» № 45835/05) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 47. – Ст. 113.

12. Ухвала Конституційного Суду України від 6 липня 2011 р. у справі № 2-26/2011 у справі за конституційним зверненням Дніпропетровської обласної громадської організації правового захисту «Громадяни» щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 124 Конституції України, ч. 1, 2 ст. 2, ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України про відмову у відкритті конституційного провадження (щодо юрисдикції адміністративних судів у справах про оскарження узагальнень судової практики Верховним Судом України) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v026u710-11>.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абз. 3, 4, 5 ст. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційними зверненнями громадян Будинської Світлани Олександрівни

і Ковриги Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення абз. 4 ст. 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (справа щодо конституційності ст. 248-3 ЦПК України) від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001 (абз. 6 п. 3) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 89.

Ильницький О. В. Внепроцессуальная деятельность высших органов судебной власти – объект контроля административных судов.

Статья посвящена обоснованию возможности обжалования актов, действий или бездействия высших судебных органов в Украине в порядке административного судопроизводства. В ней проанализировано соотношение признаков «субъекта властных полномочий» и «властной управленческой функции» согласно КАС Украины с природой внепроцессуальной деятельности высших специализированных судов в Украине и сделан вывод об их общем соответствии.

Ключевые слова: субъект властных полномочий, властные управленческие функции, административное судопроизводство, суд.

Pnytskyj O. V. Non-procedural Activity of the Supreme Judicial Authority as an Object of the Control of Administrative Courts.

This article is devoted to the possibility of appeal against acts, actions or omission of the supreme judicial authority in Ukraine in the administrative legal proceedings. In accordance with the Code of Administrative Procedure of Ukraine the author analyzes the correlation of signs of «subjects of authority» and «authority administrative function» with non-procedural nature of specialized supreme courts in Ukraine. The conclusion of their total compliance is made.

Keywords: subjects of authority, administrative functions, administrative legal proceedings, court.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2013