

4. Фрадинський О.А. Вітчизняний та світовий досвід еволюції оподаткування нерухомого майна / О.А. Фрадинський // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 6. – Т. 4. – С. 346–351.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
6. Бобох Н.М. Оподаткування операцій з нерухомим майном в Україні / Н.М. Бобох // Наукові записки національного університету «Острозька академія». – Серія «Економіка». – 2011. – № 16. – С. 4–11.
7. Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 // Відомості Верховної Ради України, 1993р. – № 2. – Ст. 15.
8. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 26 червня 1997 року № 400/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – 37. – Ст. 237

Керноз Н. С.
старший викладач
кафедри цивільного, господарського, кримінального права та правосуддя
Чернігівського державного технологічного університету
м. Чернігів, Україна

ПРОБЛЕМИ ІНСТАНЦІЙНОЇ ПІДСУДНОСТІ ЗА КОДЕКСОМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Конституційними гарантіями права на судовий захист є такі конституційні засади: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3); звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ч. 3 ст. 8); 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 (ч.ч. 1, 2 ст. 55), забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (п. 8 ч.3 ст. 129 Конституції України)[1]. Наведене узгоджується з європейськими стандартами, зокрема перебуває в рамках права на ефективний засіб юридичного захисту, передбаченого ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція)[2]. Але наскільки можливо їх реалізувати в Україні ?

Навіть найпрогресивніший в сфері судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб Кодекс адміністративного судочинства України у редакції від 6 липня 2005 року [3] (далі – КАС України) потребував суттєвих змін особливо в найпроблемніших питаннях визначення адміністративної юрисдикції та підсудності справ адміністративним судам.

З огляду на це, проблема реалізації права на судовий захист стосовно таких фундаментальних прав, якими є права власності та виборчі права громадян, набуває нового значення в світлі законодавчих нововведень таких Законів України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України»[4], «Про всеукраїнський референдум»[5], «Про вибори народних депутатів України»[6], «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»[7], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження»[8] щодо уніфікації вирішення спорів з зазначених правовідносин згідно КАС України.

При формулюванні положень інстанційної підсудності в національному процесуальному законодавстві дотримувався принцип, за яким одній ланці судової системи відповідає одна судова інстанція, куди особа, за необхідності може звернутися, тому що саме такий підхід найкраще сприяє інстанційній спеціалізації судів загальної юрисдикції різних судових ланок. Але, на жаль, виняток із цього класичного бачення інстанційної підсудності було зроблено в ст. 20 КАС України у редакції від 6 липня 2005 року[3], якою зазначений підхід збережено лише для двох нижчих ланок системи адміністративних судів: для місцевих та апеляційних судів, тобто було встановлено обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження щодо окремої категорії справ, пов'язаних з виборами і референдумами (з огляду на швидкоплинність виборчого процесу). Вказане право на апеляційне і касаційне оскарження

було звужене виключно щодо політичних прав громадян України на участь у процесі формування органів державної влади, який обмежений законом у часі строками виборчого періоду. Зробивши системний аналіз внесених змін в ст.ст.172-177 КАС України можна зробити такі виняткові положення інстанційної підсудності в адміністративному судочинстві:

1. Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до *Вищого адміністративного суду України* (ч.3 ст.172 КАС України).

2. Судові рішення *Вищого адміністративного суду України* набувають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені (ч. 3 ст. 177 КАС України).

3. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до *Київського апеляційного адміністративного суду* (ч.3 ст.172 КАС України), а раніше до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

4. Судом *апеляційної інстанції* у справах, розглянутих відповідно до ч. 3 ст. 172 КАС України Київським апеляційним адміністративним судом, є *Вищий адміністративний суд України* (ч. 6 ст. 177 КАС України).

5. Судами *апеляційної інстанції* є відповідні апеляційні адміністративні суди(ч. 6 ст. 177 КАС України) в усіх інших справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (прим. - від автора).

6. Судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172-175 КАС України, набувають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а у разі їх апеляційного оскарження - з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції (ч. 3 ст. 177 КАС України).

7. Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд. Судове рішення суду апеляційної інстанції є остаточним (ч. 9 ст. 177 КАС України), а як щодо його оскарження (прим.- від автора)?

8. При розгляді справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарженні ч.4 ст. 20 КАС України не застосовується (ч. 10 ст. 177 КАС України) - карколомне нововведення, яким завуальовано заборонено звертатися до Верховного Суду України (прим.- від автора)!

Також Законом України за № 1559-VI від 17.11.2009[7] КАС України доповнено статтею 183-1, відповідно до ч.2 якої адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються *по суті* (прим.- від автора) *апеляційним адміністративним судом* за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню. Отже, законодавець відступив від класичного бачення інстанційної підсудності.

Судом *апеляційної інстанції* у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності визначений *Вищий адміністративний суд України* (далі – ВАС України), рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає (ч.6 ст.183-1 КАС України). Зазначені зміни викликали резонанс у суспільстві й стали предметом розгляду Конституційного Суду (далі-КС України), які їх визнали *конституційними* згідно з Рішенням за № 16-рп/2012[9], при цьому окремі думки, як принципові правові позиції, виклали лише 2 судді із 14 суддів КС України (Шишкін В.І., Маркуш М. А.).

Так зокрема, на думку судді Шишкіна В.І.: «...Ще більше здивування викликає позиція КС України про визнання конституційними положень ч.ч. 2,6 ст. 183-1 КАС України ...коли могутня державна влада «атакує маленьку людину»... Отже, сторону процесу, зокрема відповідача, яким у цій ситуації є людина, позбавлено права на касацію, хоча за попереднього редакцією зазначених положень КАС України таке право в нього було.

У правових стосунках суб'єкта владних повноважень з людиною, особливо якщо ініціатива щодо обмеження або позбавлення її певних прав належить носіям влади, держава зобов'язана створити максимально повні, а не «урізані» умови захисту прав саме людини. Законодавець вказаними змінами зробив навпаки - звужив обсяг права людини і громадянина на скаргу, яке існувало раніше (позбавив права на касаційне оскарження), чим порушив застережувальні приписи ч. 3 ст. 22 Конституції України... За таким підходом законодавець може трансформувувати і навіть фактично скасовувати будь-які права людини, визначені Конституцією України»[10].

Неодноразово предметом розгляду КС України були питання апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, в яких Конституційний Суд України зазначав: «Реалізацією права особи на судовий захист є можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку

гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина [11,12]. Хоча обов'язкового доступу людини до другої (апеляція) або третьої інстанції (касація) навіть Конвенція [2] не вимагає. Так, у справі «Сокуренко і Стригун проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що «стаття 6 Конвенції не зобов'язує держав - учасників Конвенції створювати апеляційні чи касаційні суди. Однак там, де такі суди існують, необхідно дотримуватись гарантій, визначених у статті 6» [13].

Чи відображені ці зміни в ст.ст. 18- 20,184 чинного КАС України? Наразі інстанційна підсудність адміністративних справ визначена ст. 20 КАС України, а саме:

«1. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України в випадках, встановлених КАС України, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. *Де вказівка на апеляційні адміністративні суди як суди першої інстанції після нововведень ч. 3 ст.172, ч. 2 ст.183-1 КАС України?* (прим.- від автора)

2. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

3. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду. *Де вказівка на ч. 6 ст. 183-1 КАС України, коли ВАС України також є судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності? Це зауваження стосується й ч.2 ст.184 КАС України*(прим.- від автора).

4. Верховний Суд України у випадках, установлених КАС України, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку».

Отже, можна зробити висновок, що вперше на законодавчому рівні закріплений розподіл справ між адміністративними судами здійснюється за трьома критеріями: предметним (ст.18 КАС України), територіальним (ст.19 КАС України) та інстанційним (ст.20 КАС України).

Але, на наш погляд, ми не можемо ігнорувати й функціональний критерій, оскільки відповідно до ч.4 ст.20 КАС України Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку, а зазначене повноваження не підпадає під традиційне бачення інстанції (першої, апеляційної, касаційної). Також під інстанційний критерій не підпадає таке вагоме повноваження суду як перегляд за нововиявленими обставинами (ст.ст. 245-253 КАС України).

Отже, доцільність ч.4 ст.20 КАС України є сумнівною. Тому слід розмежовувати інстанційну підсудність від функціональної підсудності, як явище вужче за змістом.

Також потребують системних уточнень ст.ст.18, 20, 184 КАС України після внесених проблемних змін до нього.

Ще більше занепокоєння викликає нововведена ст. 171-2 КАС України відповідно до якої адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевим загальним судом як адміністративним судом, при цьому рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає. Таким чином, законодавець позбавив особу гарантованого ст.129 Конституції України права на апеляційне та касаційне оскарження [1].

Це є особливо актуальним після прийняття Вищим адміністративним судом України резонансної постанови від 08.02.2013 року щодо народних депутатів, наслідком якої стали «...дві законодавчі ініціативи: законопроект № 2267(автори - Арсеній Яценюк, Павло Петренко), який має спростити процедуру звільнення суддів з посади: лише за ініціативою 45 народних депутатів і в обхід органів, які мають констатувати сам факт порушення присяги, – ВККС чи ВРЮ та законопроект № 2349 (автори - Юрій Одарченко, Андрій Павловський, Степан Курпіль і Олександр Черноволенко) – вирішили ініціювати... ліквідацію Вищого адмінсуду взагалі... хоча в юридичних колах та на форумах більше обговорювалася конституційність постанови ВАС...»

На думку Голови ВР Володимира Рибка, парламент має звернутися до Конституційного Суду «за тлумаченням відповідних статей Конституції та механізмів виконання рішення ВАС, набуття та втрати депутатського мандата». Спікер вважає, що «КС повинен поставити крапку в цій справі, щодо якої є дві діаметрально протилежні точки зору»[18].

Офіційне тлумачення норми права Конституційним Судом України є його інтелектуально-волевою діяльністю, спрямованою на з'ясування розуміння, роз'яснення і трактування змісту положень Конституції і законів України. Іншими словами - це дороговказ

як правильно читати, розуміти і застосовувати закон [19]. Рішення Конституційного Суду України є «обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене» [1].

Як зазначив Президент Віктор Янукович, «єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні справедливо набуває статусу суспільного арбітра, здійснюючи незалежне правосуддя й закріплюючи моральні засади функціонування усіх гілок влади. Сьогодні від мудрості й виваженості судових рішень залежать не тільки віра людей у справедливість, а й великою мірою стабільність у державі та суспільстві» [20]. Чи виправдаються сподівання Президента, правників та народу на мудрість не тільки судових рішень, але й нових законів, які буде приймати новий парламент?!

«Законодавчі зміни повинні сприяти вирішенню проблем, що виникли, а не породжувати нові» [20]. Це надзвичайно важливі повноваження, але судова правотворчість не повинна замінити законотворчість Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади в Україні!

Література:

1. Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// ВВР України. – 1996. - № 30.-Ст. 141.
2. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року ратифіковано Законом від 17.07.97 № 475/97-ВР// ВВР України. – 1997. - № 40.- Ст.263.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.11.2005 р. № 2747-IV// ВВР України. – 2005. - №№ 35-37.- Ст. 446(зі змінами).
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» 21.08. 2009 р. № 1616-VI // ВВР України. – 2009. - № 50. – Ст.754.
5. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI //Голос України від 28.11.2012 № 226; Офіційний вісник України від 10.12.2012 № 92, стор. 7, стаття 3729, код акту 64514/2012 Урядовий кур'єр 30.01.2013 № 19/ № 20 від 31.01.2013.
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI // ВВР України. - 2012. - № 10-11. – Ст.73.
7. Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009 №1559- VI // ВВР України. – 2010.- N 1.- Ст.2.
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13.05.2010 № 2181- VI // ВВР України.- 2010.- № 26, Ст.272) із змінами, внесеними згідно із Законом від 07.07.2010 № 2453-VI// ВВР.- 2010.-№ 41-42, № 43, № 44-45.-Ст.529
9. Рішення Конституційного Суду України від 29.08.2012 р. № 16-рп/2012 (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ).
10. Окрема думка судді КС України Шишкіна В.І. стосовно Рішень КС України: від 29.08.2012 р. № 16-рп/2012 та від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011.
11. Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 р. № 11-рп/2007.
12. Рішення Конституційного Суду України від від 02.11.2011 р. № 13-рп/2011.
13. Рішення Європейського суду з прав людини від 20.07.2006 р. справа «Сокурєнко і Стригун проти України».
14. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової позиції. – К.: Реферат, 2007. – С. 267.
15. Закон України «Про внесення зміни до Кодексу адміністративного судочинства України щодо усунення неточностей в процедурі оскарження результатів загальнонаціональних виборів» від 04.11.2009 № 1699-VI// ВВР України.- 2010.-№ 4.-Ст.35.
16. Закон України « Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських,селищних, міських голів» від 10.07.2010 р. №2487- VI // ВВР України.- 2010.-№ 35-36.- Ст. 491.
17. Постанова Вишого адміністративного суду України від 08.02.2013./ Єдиний державний реєстр судових рішень України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.reyest.rcourt.gov.ua>.
18. Лев Семишовський. Чи міг ВАС залишити нардепів з мандатами, вибореними з порушеннями законодавства? // Закон і бізнес № 8 (1098) 23.02–01.03.2013.
19. Окрема думка судді КС України Шишкіна В.І. стосовно Рішення КС України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.
20. Лев Семишовський. «КС є надзвичайно важливою складовою системи гарантування прав і свобод людини та громадянина» // Закон і бізнес № 49 (1088) 08.12–14.12.2012 інтерв'ю Голови Конституційного Суду України, заслуженого юриста України Анатолія Головіна про здобутки та проблеми конституційного судочинства.