

ДО УВАГИ ПЕРЕДПЛАТНИКІВ, АВТОРІВ
ТА ВСІХ ЧИТАЧІВ ЮРИДИЧНОГО ЖУРНАЛУ
«ПРАВО УКРАЇНИ»!

Журнал «Право України» видається щомісячно
українською, російською та англійською мовами



Передплатний індекс
україномовного
видання:
777-1

Передплата здійснюється
Україна, 04107

Тел. для довідок: +380(44)
Тел./факс: +380(44)

Відомості про передплату
(україномовної версії)

юридичного журналу «Право України»
у «Каталозі видань України» на II півріччя 2011 р.
(та в подальшому) подаватимуться на літері «Ю»
як Юридичний журнал «Право України»

код екземпляра 619857



ISSN 0132-1331

ПРАВО

ЮРИДИЧНИЙ
ЖУРНАЛ

України

Науково-практичне фахове видання

Засноване у 1922 році

Видається щомісячно

Свідоцтво про державну реєстрацію:
Серія KB № 17414-6184ПР

Передплатний індекс: 74424

Адреса редакційної колегії:
04107, м. Київ
вул. Багговутівська, 17-21
Тел.: 0 (44) 537-51-07

Головний редактор:
Святоцький О. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

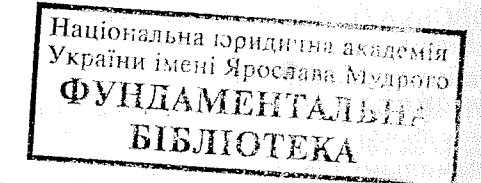
E-mail: info@pravoua.com.ua

Відповідальний секретар:
Давиденко О. М.

Відповідно до рішення
Президії Вищої атестаційної комісії України
(постанова від 10 лютого 2010 року № 1-05/1)
журнал «Право України» внесено до переліку
фахових видань у галузі юридичних наук

ЗАСНОВНИКИ

Національна академія правових наук України
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
Конституційний Суд України
Верховний Суд України
Вищий господарський суд України
Генеральна прокуратура України
Міністерство юстиції України
Спілка адвокатів України
Трудовий колектив редакції журналу «Право України»



ВИДАВЕЦЬ

© Редакція журналу «Право України»

4/2011

Актуальна тема номера

Адміністративне судочинство в Україні

**I. Адміністративне судочинство в Україні:
загальні положення**

**АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО
ЯК ФОРМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА
ПРАВА І ЗАКОННОСТІ**



Ю. БИТЯК
*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
перший проректор Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

Ознакою держави, яка може іменуватися демократичною, соціальною, і правовою, вважається запровадження чітких та ефективних правил вирішення правових конфліктів між органами публічної влади, їх представниками і фізичними та юридичними особами. У країнах Європи і світу такі суперечки вирішуються за різними процедурами, які значною мірою відрізняються, але їх поєднує те, що головним спрямуванням тут є мета — захист від чиновницького свавілля, забезпечення реалізації гарантованих конституційними нормами та законами прав і свобод людини і громадянина.

Конституцією України поряд із правом на оскарження в суді рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самовряду-

вання, їх посадових і службових осіб (ст. 55) гарантується право на звернення до владарюючих суб'єктів із закріпленням обов'язку останніх розглянути ці звернення й надавати на них обґрунтовані відповіді протягом установленого законом строку (ст. 40).

Отже, в країні запроваджено два способи вирішення неузгодженостей із владою — судовий і адміністративний (позасудовий). Завданням держави є їх нормативне забезпечення задля того, щоб особа самостійно обирала будь-який із них, отримувала від уповноважених органів обґрунтовані, постановлені протягом розумного строку рішення.

Історичні події ХХ ст. свідчать, що питання обрання і запровадження процедур, придатних для вирішення конфліктів за участю представників

влади, набували особливої актуальності у зв'язку не лише зі змінами соціально-економічних формацій, появою нових державних утворень — нових держав, а й з проведенням серйозних реформ у державі, змінами у політичній, економічній, соціальній сферах, у відношенні держави до особистості, її соціально-правового статусу.

Так, за радянської доби адміністративний порядок вирішення розглянутих спорів переважав порівняно із судовим. Його було визначено Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» у 1968 р. [1]. Тільки через 10 років Конституцією УРСР було задекларовано, що дії посадових осіб, учинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, а також ті, що зачіпають права громадян, можуть бути оскаржені до суду.

Якщо на момент прийняття Конституції УРСР 1978 р. процедури подання скарги в адміністративному порядку та її розгляду вже були встановлені, то порядок звернення до суду протягом ще 10 років залишався невизначеним за винятком оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень. Останні згідно з Основами законодавства СРСР та союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 р. і Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення 1984 р. оскаржувалися до суду за процедурами, окресленими в зазначених актах.

Лише впродовж останніх років існування СРСР було ухвалено акти, якими запроваджувалися судові процедури розгляду суперечок із владою. Такі акти не були доскональними, але їх прийняття тією чи іншою мірою забезпечувало реалізацію громадянами закріпленого на конституційному рівні права на судовий захист. Зокрема, у

1987 р. прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, які ущемляють права громадян» [2], на виконання якого Цивільний процесуальний кодекс УРСР у 1988 р. доповнено главою 31-А «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності» [3].

Закон 1987 р. визначав процедуру оскарження в судовому порядку тільки дій посадових осіб. За Законом СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, які ущемляють права громадян» від 2 листопада 1989 р. оскарженню до суду підлягали як колективні, так і особові дії, у результаті яких громадяни незаконно позбавлялися можливості повністю або частково здійснювати право, надане нормативним актом, або на них незаконно покладался будь-який обов'язок [4]. Закон визначав загальні правила оскарження в суд рішень і дій державних органів, громадських організацій і посадових осіб, що порушують права громадян. Передбачалася можливість звернення до суду для захисту належних громадянам особистих майнових, сімейних, трудових, житлових та інших прав і свобод. Безумовно, прийняття названого Закону було важливим кроком у розвитку адміністративної юстиції, незважаючи на те, що адміністративні спори належали до компетенції (підсудності) загальних судів і розглядалися за правилами цивільного судочинства за незначними винятками. Однак нормативно-правові акти органів державного управління і посадових осіб судовому оскарженню не підлягали, тобто адміністративна юстиція мала певні обмеження, не по-

в'язані з порядком (процедурою) розгляду спорів.

На початку 90-х років ХХ ст. у незалежній Україні спостерігався бурхливий розвиток законодавства. Концепцією судово-правової реформи в Україні від 28 квітня 1992 р. передбачалося реформувати судову систему, а також всі галузі права, щоб привести їх у відповідність до соціально-економічних змін, які відбулися у суспільстві. Судова влада згідно з концепцією здійснюється тільки судом і на основі закону, запроваджується адміністративне судочинство, метою якого є розгляд спорів між громадянами і органами державного управління. На районному рівні вводилися посади адміністративних суддів, які організаційно передбачалося ввести до складу районних (міських) судів. Колегії в адміністративних справах, як суди першої та апеляційної інстанції, створювалися в обласних судах. У Верховному Суді України мала діяти колегія в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. Під час судової реформи суди в адміністративних справах виділялися в окрему систему. Проте тільки після прийняття у 1996 р. нової Конституції очевидно стає спрямованість законодавства на подальше вдосконалення насамперед судових процедур вирішення досліджуваних спорів як таких, що здатні забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів осіб від зловживань з боку владарюючих суб'єктів.

Основним Законом визначалося, що права і свободи людини і громадянина захищає суд. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Згідно з Конституцією України судочинство в країні здійснює Кон-

ституційний Суд України і суди загальної юрисдикції, систему яких побудовано за принципами територіальності та спеціалізації. Найвищим судовим органом у цій системі є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди, яким підконтрольні суди апеляційні й місцеві.

Прийняття у 2002 р. Закону України «Про судоустрій України» ознаменувало початок якісно нового етапу судової реформи в державі. У нормативно-правовому акті відображено позицію законодавця щодо багатьох невирішених питань організації судової влади і відправлення правосуддя. Так, цим Законом передбачалося протягом трьох років сформувати в державі систему спеціалізованих адміністративних судів, які розглядатимуть справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління й місцевого самоврядування. До їх утворення вирішувати підвідомчі їм справи уповноважувалися місцеві загальні й господарські та апеляційні суди в порядку, встановленому чинним процесуальним законом, шляхом запровадження в них спеціалізації суддів, у тому числі утворення судових колегій у відповідних справах [5].

Нині систему адміністративних судів в Україні побудовано відповідно до Конституції й положень згаданого Закону. Адміністративні суди є складником системи судів загальної юрисдикції. Вищою ланкою системи адміністративних судів є Вищий адміністративний суд України, створений згідно з Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. Місцеві й апеляційні адміністративні суди сформовано відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 р.

Разом із тим доречно наголосити, що введення в дію Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» не привело до відчутних змін у системі адміністративних судів. За його нормами місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди (ст. 21). Статтею 26 встановлено, що апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є адміністративні апеляційні суди, які утворюються в апеляційних округах згідно з Указом Президента України. Вищий адміністративний суд України, очолюючи систему спеціалізованих адміністративних судів, діє як суд касаційної інстанції (ст. 31). За статтями 17 і 38 Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, покликаним забезпечувати однакове оперування судами касаційної інстанції нормами матеріального права [6].

Діяльність адміністративних судів регламентується Кодексом адміністративного судочинства України. Отже, законодавець керувався тим, що адміністративне судочинство має здійснюватися за правилами, визначеними самостійним процесуальним актом. Проте в КАС України поряд зі специфічними приписами, побудованими з урахуванням характеру конфліктів, що підлягають вирішенню цими судами, зафіксовано норми, які фактично відтворюють положення ЦПК України. На нашу думку, цю обставину навряд чи можна віднести до недоліків КАС України, оскільки судовий процес у цивільних, господарських, адміністративних справах багато в чому збігається, а завдяки виправданому дублюванню положень цивільного процесуального законодавства зазначений кодифікований акт має цілісний і завершений вигляд.

Норми КАС ґрунтуються на конституційних домінантах, відповідно до

яких людина визнається найвищою соціальною цінністю, а її права та свободи мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Отже, завданням адміністративного судочинства згідно зі ст. 2 КАС України є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при виконанні ними владних управлінських функцій.

Цілком очевидно, що виконання адміністративними судами поставленого перед ними завдання можливе, якщо вони зорієнтовані на втілення ідеї пріоритету прав особи над інтересами державними. Така ідея відбивається у *верховенстві права* як загальноправовому принципі, який, зважаючи на конституційні приписи, є основоположним у діяльності всіх державних органів.

Статтею 8 Конституції України проголошено, що в країні визнається і діє принцип верховенства права. Цією ж статтею посвідчується найвища юридична сила Основного Закону: інші правові акти приймаються виключно на його основі та повинні йому відповідати. Отже, об'єднавши наведені положення в одній статті Конституції, законодавець змушує ще раз замислитися над змістом категорій «право» і «закон» та обміркувати, як співвідносяться конструкції «верховенство права» і «законність», яким, до речі, у КАС України присвячено окремі статті.

Характеристику верховенству права вперше надано в рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. (справа про призначення судом більш м'якого покарання). Під верховенством права Суд розуміє па-

нування права в суспільстві, що вимагає від держави його втілення у правотворчу і правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить й інші соціальні регулятори, як-то норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Основному Законі України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути і несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість як одна з основних засад права є вирішальною у тлумаченні його як регулятора суспільних відносин [7].

Отже, Конституційний Суд України, розкриваючи принцип верховенства права, розглядає останнє як втілення справедливості, а не як сукупність правил поведінки, відтворених у законах чи інших нормативно-правових актах.

На таких самих міркуваннях ґрунтується позиція законодавця, який, підкреслюючи сутність досліджуваного принципу, у ч. 1 ст. 8 КАС України наголосив, що суд при вирішенні справи має керуватися тим, що діяльність держави спрямовується на утворення умов, за яких людина спроможна реалізувати всі свої права, свободи та інтереси.

Нерідко положення вказаної статті цитуються суддями в рішеннях, щоб пояснити позицію суду стосовно вирішення певного питання, що виникло у зв'язку з розглядом конкретної спра-

ви. Так, у постанові від 20 січня 2009 р., оцінюючи відмову касаційного суду в задоволенні заяви про поновлення строку на оскарження, Верховний Суд України зазначив, що суд має керуватися принципом верховенства права, а тому повинен проаналізувати всі наведені доводи заявника, щоб встановити дійсну причину пропуску строку на оскарження [8].

Частина 2 ст. 8 КАС України зобов'язує суд застосовувати розглядуваний принцип з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд). Цей обов'язок впливає також зі змісту ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», згідно з якою при вирішенні справ суду належить звертатися до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі — Конвенція) і практики Європейського суду [9].

Цілком очевидним є те, що прийняття Україною зобов'язання забезпечити кожній людині, яка перебуває під її юрисдикцією, права та свободи, визначені в Конвенції, визнання повноважень Європейського суду, надання громадянам можливості звертатися до нього, якщо, на їхню думку, держава порушує щодо них положення Конвенції, є визначальними кроками держави в напрямі втілення в життя принципу верховенства права. Однак слід зазначити, що такий шлях є досить непростим. Так, науковці опікуються проблемою співвідношення тих рішень Конституційного Суду України і Європейського суду, в яких з'ясується зміст досліджуваного принципу. Окреслюючи цю проблему, П. Рабінович зазначає, що Європейський суд, на відміну від Конституційного Суду України, «постійно акцентує си-

туативність змістовної інтерпретації поняття права (а отже, й поняття верховенства права), традиційно уникаючи такого вкрай абстрактного визначення (дефініювання) загального поняття права, яке можна було б поширити на всі без винятку конкретно-історичні й конкретно-суб'єктні життєві випадки» [10, 45–46].

На підтримку наведеного судження зазначимо, що Європейський суд постійно збагачує принцип верховенства права новим змістом, розкриваючи у своїх рішеннях його сутність через формулювання вимог, які він виводить із цього принципу.

За приклад візьмемо Рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р., в якому Європейський суд зазначив, що однією з вимог принципу верховенства права є захист проти свавілля. Іншими словами, втручання суб'єкта владних повноважень у права людини має зазнавати належного контролю [11, 114–115]. У Рішенні у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. вимогою, що походить із принципу верховенства права, Суд назвав якість закону, а це означає, що закон має бути доступним, передбачуваним, чітко встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих суб'єктам влади, і спосіб їх реалізації [12, 669]. У Рішенні у справі «Пономарьов проти України» від 3 квітня 2008 р. цей Суд зауважив, що одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, що передбачає повагу до принципу *res judicata* — остаточності рішень суду [13].

Аналіз наведених висновків Європейського суду дає змогу стверджувати, що, формулюючи їх, Суд так чи інакше торкається питань законності. Приміром, якість закону вимагає

закріплення чітких правил прийняття правового акта, його оприлюднення, визначення повноважень суб'єкта влади, способів їх реалізації тощо. Подібні правила є загальнообов'язковими; їх забезпечено примусовою силою держави. Виконання цих правил призводить до того, що перебіг суспільних відносин відбувається відповідно до закону, що, врешті-решт, приводить до реалізації вимог, виведених із принципу верховенства права.

До рішень Європейського суду апелює і Венеціанська Комісія (далі — Комісія), намагаючись дійти консенсусу щодо виокремлення необхідних елементів верховенства права. У Доповіді, прийнятій 25–26 березня 2011 р. на 86 засіданні Комісії, зазначено, що різні системи права пропонують дещо відмінні тлумачення розглядуваного поняття, однак їх слід відмежовувати від суто формального його сприйняття, згідно з яким будь-які дії посадовців, передбачені законом, вважаються такими, що відповідають вимогам верховенства права. Комісія констатує, що законність є лише одним із складників верховенства права. Вона полягає у покладенні на фізичних осіб обов'язку не порушувати заборон, встановлених законом, а щодо представників влади — діяти в межах повноважень та у спосіб, так само визначених на рівні закону. Спільно із правовою визначеністю, заборонаю свавілля, доступністю правосуддя, дотриманням прав людини, рівністю перед законом і недискримінацією законність формує зміст верховенства права як практичного правового поняття [14].

Схожу характеристику законності надано українським законодавцем. Статтею 9 КАС України встановлено, що відповідно до принципу законності владарюючі суб'єкти зобов'язані діяти

лише на підставі й у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Суду при вирішенні справ за участю таких суб'єктів належить оперувати різними нормативними документами, а у разі їх невідповідності звертатися до акта, який має вищу юридичну силу.

Частини 3, 4 ст. 8 КАС України закріплюють гарантії права на доступ до суду. Кожен може звернутися безпосередньо до нього за захистом своїх прав і свобод на підставі Конституції України. Забороняється відмова в розгляді й вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, незрозумілості чи відсутності законодавства, що регулює спірні відносини.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан* : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1968. — № 11. — Ст. 192.
2. *О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан* : Закон СССР от 30 июня 1987 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 26. — Ст. 388.
3. *Про внесення доповнень та змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР* : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 25 квітня 1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1988. — № 19. — Ст. 480.
4. *О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан* : Закон СССР от 2 ноября 1989 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1989. — № 22. — Ст. 416.
5. *Про судоустрій України* : Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180.
6. *Про судоустрій і статус суддів* : Закон України від 7 липня 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.
7. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р.* // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.
8. *Постанова Верховного Суду України від 20 січня 2009 р.* № 2914676 // <http://www.reyestr.court.gov.ua>
9. *Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини* : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.
10. *Рабінович П. М.* Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 1. — С. 37–46.
11. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р.* // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 2002. — № 4. — С. 113–115.
12. *Решение Европейского суда по правам человека по делу «Круслен против Франции» от 24 апреля 1990 г.* // Европейский суд по правам человека. Избр. решения : 2 т. — М., 2001. — Т. 1. — 856 с.
13. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України» від 3 квітня 2008 р.* // Офіційний вісник України. — 2009. — № 37. — Ст. 1273.
14. *Report on the rule of law — Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011)* // <http://www.venice.coe.int>

Битяк Ю. П. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності

Анотація. У статті адміністративне судочинство розглядається як діяльність суду, зорієнтована на втілення ідеї пріоритету прав особи над державними інтересами. Розкривається зміст принципу верховенства права крізь призму конституційних положень і рішень Європейського суду з прав людини, з'ясується зв'язок між верховенством права і законністю, визначається значущість цих принципів для здійснення правосуддя у справах адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: верховенство права, законність, адміністративний суд, адміністративне судочинство.

Битяк Ю. П. Административное судопроизводство как форма обеспечения верховенства права и законности

Аннотация. В статье административное судопроизводство рассматривается как деятельность суда, ориентированная на воплощение идеи приоритета прав человека над интересами государства. Раскрывается содержание принципа верховенства права посредством анализа конституционных норм и решений Европейского суда по правам человека, выясняется связь верховенства права и законности, определяется значимость данных принципов для отправления правосудия по делам административной юрисдикции.

Ключевые слова: верховенство права, законность, административный суд, административное судопроизводство.

Bytiak Yu. Administrative legal proceeding as a form of providing rule of law and legality

Annotation. In the article administrative legal proceeding is defined as court activity, aimed at implementation of the idea of priority of personal rights over state interests. A content of the principle of the rule of law in the light of Constitutional provisions and decisions of the European Court of Human Rights is described in the article; its significance for administration of justice in the cases of administrative jurisdiction is established.

Key words: rule of law, legality, administrative court, administrative legal proceeding.