

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК СТАНДАРТ ЄС І КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено аналізу конституційних засад побудови системи судів України. Обґрунтовується недоцільність вилучення з Основного Закону України положень щодо побудови системи судів за принципом спеціалізації. Обстоюється необхідність реформування чинної судової системи з урахуванням міжнародних стандартів у галузі судоустрою та судочинства, відповідно до яких адміністративні суди повинні утворювати автономну триланкову систему судів адміністративної юрисдикції

Ключові слова: система судів, принцип спеціалізації побудови системи судів, публічноправова суперечка, адміністративне судочинство, розмежування юрисдикційних повноважень, судові системи європейських держав.



**Белова Олена
Іларіонівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі, помічник заступника Голови Вищого адміністративного суду України

Як відомо, на сьогодні активно обговорюються зміни до Конституції України щодо реформування судової системи. За роки незалежності наша держава вже провела дві масштабні судово-правові реформи: це зокрема Концепція судово-правової реформи 1992 року (так звана мала судова реформа 2001–2002 рр.) та прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (2010 р.). Але зараз, очевидно, мова йде про найбільш фундаментальні зміни в судовій системі, серед яких – ліквідація спеціалізованих судів, зокрема адміністративних.

Вирішуючи питання реформування адміністративної юстиції, потрібно, на нашу думку, виходити, по-перше, зі специфіки публічноправових суперечок¹, по-друге – з критеріїв ефективності функціонування адміністративного судочинства.

Не зупиняючись на статистичних даних², які також є достатньо показовими з точки зору ефективності функціонування системи судів адміністративної

¹ Відповідно до мовної логіки термін *публічноправові* повинен писатися разом (аналогічно – *приватноправові*, *загальноправові*), а термін радянської юриспруденції *спір* давно потребує заміни на український відповідник *суперечка* (або *конфлікт*).

² З вересня 2005 року адміністративними судами розглянуто 13 387 627 справ і матеріалів, з яких 7 915 521 – із задоволенням вимог.

юрисдикції, зауважимо, що існування адміністративної юстиції насамперед обумовлено необхідністю контролю за діями публічних інститутів влади через вирішення публічноправових спорів [1].

Так, відповідно до частини другої ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини, за свою діяльність держава відповідає перед людиною [3]. Забезпечення прав і свобод потребує зокрема законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004) [5]. До таких механізмів належить структурована система судів і види судового провадження, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Чинну систему судів в Україні утворено згідно з положеннями статей 6, 124, 125 Конституції України із застосуванням принципу спеціалізації з метою **забезпечення найбільш ефективних механізмів захисту прав і свобод людини у відповідних правовідносинах** (абзац 2 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010) [8].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (далі також – Закон) передбачено, що судова влада реалі-

зується шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур (частина друга статті 1), у системі судів загальної юрисдикції (частина перша статті 3 Закону) діють спеціалізовані суди (частини друга, третя ст. 17, ст. 18 Закону), до яких належать господарські, адміністративні суди (частини друга, третя ст. 21, частина третя ст. 26, частина друга ст. 31 Закону) [4].

Відповідно до висновків Конституційного Суду України головними критеріями судової спеціалізації визнається предмет спірних правовідносин і властива для його розгляду процедура. Процесуальними кодексами України встановлено неоднакову процедуру судового провадження щодо різних правовідносин [7; 8].

На підставі положень Конституції України про судову спеціалізацію (частина перша ст. 125) і про гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга ст. 55) в Україні було утворено окрему систему судів адміністративної юрисдикції.

Відповідно до частини першої ст. 2 КАС України основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічноправових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2].

Адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист

від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (абзац 5 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010) [8].

Системний аналіз вказаних норм Конституції та законів України дає підстави стверджувати, що розмежування юрисдикційних повноважень між загальними і спеціалізованими судами підпорядковано гарантіям права кожної людини на ефективний судовий захист. За таким підходом усі публічноправові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, належать до адміністративної юрисдикції і за компетенцією мають бути розглянуті адміністративними судами (пункти 1, 2, 7 ст. 3, частина перша статті 17 КАС України) [2, 8].

Отже, додержання конституційного принципу спеціалізації при прийнятті законів щодо організації та діяльності судів України є конституційним обов'язком законодавця (абзац 7 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010) [8].

Конституційний принцип спеціалізації, відповідно до якого утворено систему адміністративних судів, зумовив упровадження властивого йому порядку судочинства. Цей порядок порівняно з цивільним судочинством має відмінності в процесуальних правах і обов'язках як осіб, які беруть участь у справі, так і суду в зборі та дослідженні доказів, що має забезпечити процесуальні можливості захисту прав, свобод та інтересів

сів позивача у суперечці з суб'єктом владних повноважень.

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства, діє **принцип офіційності**, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (частини четверта, п'ята ст. 11, частина друга ст. 69, частина п'ята ст. 71 КАС України) [2]. Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкт владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (частина друга ст. 71 КАС України), а в цивільному судочинстві кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень (частина перша ст. 11, частина перша ст. 60 ЦПК України) [10]. «Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали», а якщо такі приписи відповідач без поважних причин не виконує, то «суд вирішує справу на основі наявних доказів» (частини четверта, шоста ст. 71 КАС України) [2]. Цивільно-процесуальне законодавство не встановлює для суду таких повноважень.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, відповідно до частини другої ст. 19 КАС України вирішуються адміністративними судами за вибором

позивача, крім випадків, установлених цим кодексом [2]. Проте в цивільному судочинстві згідно зі статтею 109 ЦПК України суд розглядає позови за місцем проживання чи перебування відповідача, крім випадків, зазначених у ст. 110 ЦПК України [8; 10].

Адміністративне судочинство допускає вихід за межі позовних вимог, якщо це необхідно для захисту прав людини, а також об'єднання в одне провадження кількох заявлених позивачем вимог, які за іншими законами належить розглядати в порядку різного судочинства (частина друга ст. 11, частина друга ст. 21 КАС України) [2], що не допускається в цивільному судочинстві (частина перша ст. 11, ст. 16 ЦПК України) [10].

У частині третій статті 87 КАС України, на відміну від частини третьої ст. 79 ЦПК України, не передбачено судових витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи, які сплачує позивач при поданні цивільного позову (частина п'ята статті 119 ЦПК України) [2; 8; 10].

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства, фізична особа як позивач до суб'єкта владних повноважень має переваги щодо компенсації судових витрат, а на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надано допомогу в оформленні позовної заяви (частини перша, п'ята ст. 94, частина третя ст. 105 КАС України) [2; 8].

Виходячи з викладеного є підстави стверджувати, що зміни, запропоновані Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України до Конституції України щодо вилучення

принципу спеціалізації як елементу побудови системи судів, передбаченого частиною першою ст. 125 Конституції України, звужують раніше встановлені законом процесуальні права і гарантії осіб, а механізм судового захисту їх прав стане менш ефективним і доступним.

Таке твердження корелюється з правовою позицією Конституційного Суду України, за якою «звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними для поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизначним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена» (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005) [6].

Відповідно до частини третьої ст. 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод. Проте в разі вилучення з Конституції України положень щодо побудови системи судів за принципом спеціалізації конституційні й процесуальні права громадян у суперечках із суб'єктом владних повноважень будуть звужені, що порушить частину третю ст. 22, частину першу ст. 55 Основного Закону України [3].

Якщо звернутись до світового досвіду, то аналіз судових систем основних європейських держав також свідчить, що адміністративна юстиція визнана і запроваджена в більшості держав світу як найефективніший механізм захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів державної (публічної) влади.

У Міжнародній асоціації органів адміністративної юрисдикції представлені відповідні вищі юрисдикційні органи більш як 100 держав світу та міжнародних організацій (як членів, спостерігачів, запрошених юрисдикцій), що підтверджує запровадження адміністративної юстиції не тільки в Європі, а практично у всіх частинах світу.

При цьому система спеціалізованих адміністративних судів або окремі спеціалізовані установи адміністративної юстиції існують у значній частині країн світу та в переважній частині країн-членів Європейського Союзу.

Так, спеціалізовані адміністративні суди запроваджено у країнах Європи (таких як Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Естонія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Фінляндія, Франція, Чехія, Швейцарія, Швеція), Азії (наприклад, Індонезія, Таїланд, Туреччина), Африки (наприклад, Алжир, Єгипет, Ліван, Малі, Руанда, Сенегал, Туніс та ін.), Америки (наприклад, Венесуела, Колумбія, Мексика, Уругвай), а також в Австралії.

Судовий розгляд адміністративних рішень незалежними судами є частиною стандарту ЄС і важливим елементом забезпечення верховенства

права. Адміністративний суд відповідає не тільки за практичну реалізацію закону, але також повинен забезпечувати ефективне виконання судового рішення у таких царинах, як пенсії, страхування здоров'я та житло, надання дозволів на проживання тощо.

У цьому контексті існує декілька різних категорій судів [11; 12].

По-перше, існують вищі адміністративні суди, яким підсудні головним чином правові питання. Разом із тим існують деякі винятки з цього правила – наприклад, Федеральний адміністративний суд Німеччини, Державна рада Франції (за винятком випадків, коли у деяких ситуаціях вона виносить ухвали як суд першої та останньої інстанції), Верховний адміністративний суд Польщі, Вищий касаційний суд юстиції Румунії, Верховні суди Естонії, Словаччини, Кіпру та Угорщини, а також Верховний суд Чеської республіки. Адміністративний суд Австрії підпадає під цю категорію лише частково, оскільки він розглядає тільки справи, що стосуються попередньо встановлених фактів недотримання урядом правил попереднього адміністративного провадження [11; 12].

По-друге, існують вищі адміністративні суди, які слухають справи щодо застосування закону тільки в разі, якщо вони виносять ухвали про дії зі скасування рішень, винесених адміністративними судами, які діяли як остання інстанція. До таких судів належать Верховний адміністративний суд Португалії, Державні ради Бельгії та Греції, а також Верховний адміністративний суд Болгарії [11].

По-третє, існують вищі адміністративні суди, які виносять ухвали

як по суті справи, так і щодо застосування закону, діючи за необхідності як апеляційний суд, юрисдикція якого передбачає право скасування тих судових постанов, які оспоруються.

До таких судів належать Державна рада Італії, Верховний адміністративний суд Фінляндії, Верховний суд Данії, Верховний суд Словенії, Верховний адміністративний суд Швеції, Верховний суд Норвегії, Верховний адміністративний суд Литви, Адміністративні суди Люксембургу та Хорватії, а також апеляційний суд Мальти [11; 12].

Зрештою у таких державах, як Норвегія та Данія, існує єдиний Верховний суд, який ухвалює постанови в усіх справах, незалежно від їхнього характеру.

На відміну від цього система Мальти, наприклад, передбачає багатоскладовий Верховний суд, до складу якого входять Конституційний суд та апеляційний суд, який слухає адміністративні справи.

Слід відзначити, що Державна рада у Франції займає оригінальну позицію: вона є не тільки верховним адміністративним судом, апеляційним судом (зокрема у справах щодо місцевих виборів) та судом першої інстанції (щодо урядових рішень та постанов), а ще й дає юридичні поради уряду щодо законопроектів та проектів основних постанов уряду. Ці дві функції зараз чітко розмежовані та виконуються різним персоналом у рамках цієї установи, отже жодний із членів Державної ради не зможе послідовно стати членом консультативного органу, який розглядає проект закону, і членом колегії суддів, яка виносить рішення щодо того ж самого

закону після набуття ним чинності; така подвійна обізнаність є неоцінною як для законодавчої роботи, так і для вагомості практики верховного суду, який добре знає всі нюанси текстів, які йому згодом доведеться тлумачити. Більше того, поради, надані уряду неполітичним органом – таким, як Державна рада, сприяють попередженню колізій законів, а також виявленню ймовірної несумісності законів з міжнародними угодами та європейськими нормами, перш ніж ці закони набувають чинності [11].

Отже, у країнах, що належать до різних правових систем, чії правові традиції формувалися за різних історичних, економічних і політичних умов, підтримується підхід виокремлення адміністративної юстиції в окрему самостійну систему судів. У цьому сенсі наявність у судовій системі держави адміністративного судочинства – це ознака демократичної держави, яка побудована на верховенстві права.

Разом із тим слід відзначити, що деякі реформатори Конституції України на обґрунтування своєї позиції щодо необхідності ліквідації адміністративних судів посилаються на експертний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини і правових питань Ради Європи, ухвалений 12–13 березня 2010 року [9].

З цього приводу мусимо зазначити таке: дійсно, ще до прийняття 2010 року Закону України «Про судоустрій та статус суддів» Венеціанська комісія разом із Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань

Ради Європи підготувала й ухвалила висновок, яким запропонована структура судової системи України була оцінена як непотрібно громіздка та надто складна (насамперед через існування вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України).

У висновку зазначалося, що надто складна судова система містить ризик затягування провадження, а відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод кожна держава зобов'язана організувати свою судову систему в такий спосіб, щоб суди могли розглядати справи впродовж розумного строку. Тому Венеціанською Комісією пропонувалося з'єднати вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд в один і «в такий спосіб спробувати спростити систему, позбавивши її зайвої бюрократії та адміністративного тягаря». У той же час *у висновку наголошується, що запровадження такого спрощення судової системи не слід розуміти як заклик до ліквідації спеціалізованих адміністративних судів* [9].

Ураховуючи викладене, пропонуємо закріпити на конституційному рівні триланкову систему судів загальної юрисдикції, до якої входять місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд України зі збереженням автономної трирівневої системи адміністративних судів (окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Верховний Адміністративний Суд України) як ефективного механізму захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів державної (публічної) влади.

Список використаних джерел:

1. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2005-2013 роках. – Управління вивчення судової практики та судової статистики // Офіційний сайт ВАСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 36, 37. – С. 1358. – Ст. 446.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року із змінами, внесеними згідно із Законом № 742-VII від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – С. 7. – Ст. 1900.
5. Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 // Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 // Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 // Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 19 вересня 2010 року № 19-рп/2010 // Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog>.
9. Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підготовлений

Венеціанською комісією і Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи, ухвалений 12–13 березня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)003-ukr.pdf).

10. Цивільний процесуальний кодекс України. Наук.-практ. коментар «Цивільного процесуального кодексу України» / за заг. ред. Богатиря В. В. – К.: «Видавничий дім «Професіонал»», 2012. – 752 с.

11. Розвиток правової бази адміністративного судочинства. Надання консультацій щодо подальшого вирішення доктринальних проблем адміністративного права і адміністративного процесу від 30

січня – 03 лютого 2012 року // European Union-funded Twinning project ENPI 2010/241-814 between Ukraine, France, Lithuania and Sweden [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/ua/Twinning.html>.

12. Розвиток правової бази адміністративного судочинства. Надання консультацій щодо подальшого вирішення доктринальних проблем адміністративного права і адміністративного процесу» (2 міся) від 16 липня – 20 липня 2012 року // European Union-funded Twinning project ENPI 2010/241-814 between Ukraine, France, Lithuania and Sweden [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/ua/Twinning.html>.

Белова Е. И. Административное судопроизводство как стандарт ЕС и ключевой элемент правового украинского государства.

Статья посвящена анализу конституционных принципов построения системы судов Украины. Обосновывается нецелесообразность изъятия из Основного Закона Украины положений относительно построения системы судов по принципу специализации. Отстаивается необходимость реформирования существующей судебной системы с учетом международных стандартов в области судостроительства и судопроизводства, в соответствии с которыми административные суды должны образовать автономную трехзвенную систему судов административной юрисдикции.

Ключевые слова: система судов, принцип специализации построения системы судов, публично-правовой спор, административное судопроизводство, разграничение юрисдикционных полномочий, судебные системы европейских государств.

Belova O. I. Administrative proceedings as the EU standard and a key element of the Ukrainian rule-of-law state.

The article is dedicated to the analysis of the constitutional principles of the system of courts in Ukraine. The author proves the inexpediency of withdrawal from the Constitution of Ukraine of the provisions on the construction of the system of courts on the principle of specialization. It is asserted the need to reform the existing legal system, taking into account international standards in the field of judicial system and legal proceedings, pursuant to which the administrative courts must form an autonomous, three-tier system of the courts of administrative jurisdiction.

Key words: system of courts, principle of specialization of the system of courts, public legal dispute, administrative proceeding, delimitation of jurisdictional powers, judicial systems of the European States.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2014