

### **С. І. КУЦЕНКО. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ КРИЗЬ ПРИЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ**

*Розглядаються сучасні підходи щодо визначення поняття адміністративної юстиції, які вказують на: особливий процесуальний порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами, самостійність галузі правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами управління.*

*Проведено аналіз деяких правових актів міжнародного рівня, які були ратифіковані в Україні, і які мають суттєвий вплив на ефективне застосування процесуальних норм у сфері адміністративної юстиції.*

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, процесуальні норми, право на справедливий судовий розгляд, «розумний» строк, незалежність та неупередженість суду.

*Рассматриваются современные подходы к определению понятия административной юстиции, которые указывают на: особенный процессуальный порядок решения административно-правовых споров судами и другими уполномоченными для этого государственными органами, самостоятельность отрасли правосудия, целью которой является решение судами споров между гражданами и органами управления или между самими органами управления.*

*Проведен анализ некоторых правовых актов международного уровня, которые были ратифицированы в Украине и имеют существенное влияние на эффективное применение процессуальных норм в сфере административной юстиции.*

**Ключевые слова:** административная юстиция, процессуальные нормы, право на справедливое судебное рассмотрение, «разумный» срок, независимость и непредвзятость суда.

*Modern approaches to the definition of administrative justice, which indicate: special procedural order of administrative and legal disputes by courts and other competent state bodies, independent branch of justice, purpose of which is to resolve disputes between citizens and governing bodies or between governing bodies were explored.*

*An analysis of some international legal acts, which were ratified in Ukraine and have a significant impact on the effective application of procedural rules in the field of administrative justice, was made.*

**Key words:** administrative justice, procedural norms, right for fair judicial proceedings, «reasonable» period, independence and impartiality of trial.

Інтеграційні процеси України в європейський правовий простір вимагають повномасштабного реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. В процесі проведення реформи державного управління необхідно враховувати міжнародні та європейські стандарти та позитивний досвід судочинства в зарубіжних державах. Дотримання правових стандартів судочинства є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір.

Заснування Європейського Союзу, прийняття Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та заснування Європейського суду з прав людини сприяло розвитку адміністративної юстиції країн Європи. Почина-

ючи з 1971 року Європейський суд з прав людини постановив низку рішень у справах, пов'язаних із тлумаченням статті 6 Конвенції при її застосуванні до адміністративних рішень країн, що підписали Конвенцію. Тим самим було відкрито цілком нову сферу впливу Суду на дії органів державної влади цих країн. Окрім цього, Рада Європи прийняла низку резолюцій та рекомендацій щодо виконання державами-членами рішень Суду, в яких сформульовані ключові поняття розвитку і діяльності органів адміністративної юстиції.

Сучасні підходи у визначенні поняття адміністративної юстиції вказують на: особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами<sup>1</sup>, самостійність галузі правосуддя, ціллію якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами управління, тобто адміністративне судочинство<sup>2</sup>, особливий вид судочинства та наявну систему спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство<sup>3</sup>. Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають матеріальній, організаційній та формальній публічно-правовій природі спорів у сфері державного управління.

Міжнародне визнання норм Загальної декларації прав людини 1948 року, підписання і ратифікація Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року в конституціях більше як 120 країн світу розширило застосування поняття «міжнародні стандарти прав людини». До системи міжнародно-правових актів, які закріплюють стандарти прав людини, безумовно, належить і Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року, особливою якої є встановлення механізму міжнародного контролю за діяльністю Європейського суду з прав людини, що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або Протоколів до неї. Стандарти судового адміністративного процесу мають розглядатися як складова частина міжнародних стандартів прав людини, оскільки покликані забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, стандарти адміністративного процесу можна визначити як систему правових норм, принципів та правових звичаїв, що встановлюють обов'язковий рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи реалізації таких прав.

Слід зазначити, що реалізація принципу верховенства права є неможливою без забезпеченої можливості доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду. Особливого значення це набуває у відносинах у сфері адміністративного права: рішення чи дії, що є наслідком реалізації владних повноважень завжди мають безпосередній вплив на права і свободи, що захищаються Конвенцією про захист прав людини та основних свобод. Враховуючи особливу природу адміністративних актів, держави-члени Ради Європи повинні забезпечити відповідність судових органів та процедур контролю за такими актами вимогам Конвенції, гарантувати їх ефективність. Коли Рада Європи залишає за державами-членами право самостійно визначати межі та процедуру контролю за адміністративними актами, цей орган прагне виробити певні загальні стандарти адміністративного процесу з метою забезпечення захисту прав людини у відносинах з адміністративною вла-

дою. Закріплені в Конвенції загальні стандарти судового процесу конкретизуються в резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо вдосконалення законодавства держав-членів в сфері судового адміністративного процесу.

Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції «кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом». Право на справедливий судовий процес вважається одним з найважливіших прав, гарантованих Конвенцією<sup>4</sup>.

Аналіз вказаного пункту ст. 6 Конвенції та окремих рішень Європейського суду з прав людини вказує на те, що систему права на справедливий судовий процес складають наступні елементи: право на справедливий судовий розгляд; право на відкритий судовий розгляд (у тому числі публічне проголошення рішення); дотримання критерію «розумного» строку; незалежність та неупередженість суду, встановленого на підставі закону.

В суспільстві, де діє принцип верховенства права, одним із важливих чинників є право на доступ до суду. Проявом цього права є забезпечена можливість кожної особи звернутися до суду. Щодо адміністративних справ це право полягає у тому, що кожен, хто вважає, що втручання адміністративної влади у здійснення його цивільного права є незаконним, повинен мати можливість подати відповідну заяву до суду, який відповідає вимогам статті 6 Конвенції.

Згідно із Загальними принципами Європейської хартії про статус суддів, прийнятою під егідою Ради Європи у 1998 році кожного судді стосуються вимоги незалежності, неупередженості та компетентності. Особливого значення ці якості набувають відносно суддів адміністративних судів через небезпеку впливу з боку виконавчої влади та практичну необхідність вузької спеціалізації. В судовому процесі незалежність суду – це, перш за все, його можливість вирішувати справи без стороннього неналежного впливу.

Щодо неупередженості необхідно зазначити, що відповідно до усталеної практики Європейського суду неупередженість судді розглядається в світлі суб'єктивного та об'єктивного критерію.

Публічний (відкритий) розгляд справи та публічне проголошення судового рішення задовольняє не тільки інтереси сторін у справі, але й інтереси широкої громадськості – він забезпечує довіру до судових органів. Однак на сьогодні питання необхідності публічного судового процесу в кожній справі дискутується через можливість затягування судового розгляду.

За будь-яких обставин рішення суду повинне виголошуватися публічно. Кожна із зацікавлених сторін має право отримати копію судового рішення в їх справі, можливість ознайомитися із судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, на забезпечення доступності судового рішення, яке містить зрозумілі для громадськості формули, має електронну форму або форму публікації.

Концепція справедливого судового розгляду зазнавала певних змін і на сьогоднішньому етапі вона являє собою систему елементів, до яких належать: процесуальна рівність (рівність можливостей) сторін; вимога вмотивованості судового рішення; надання правової допомоги стороні, яка її потребує і не має змоги самостійно собі її забезпечити, якщо це необхідно в інтересах правосуддя. Оскільки вимога вмотивованості судового рішення не викликає труднощів в її

розумінні, а право на правову допомогу було розглянуто вище в аспекті права на доступ до суду, варто більш детально зупинитись на аналізі принципу рівних можливостей.

Розгляд справи впродовж розумного строку є проблемним питанням в багатьох державах. Це пов'язано з наступними факторами: особливості правової системи; нормативно-правове регулювання строків; усталена практика розгляду судових справ, винесення відповідного рішення та його подальше виконання.

Право на ефективність судового захисту та дієвість рішення суду побудованої з урахуванням принципу правової певності, який передбачає, що «якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватись сумніву». В національному законодавстві, таким чином, має бути передбачено відповідальність адміністративних органів у випадку невиконання чи неналежного виконання судового рішення, а також відповідальність окремих посадових осіб цих органів.

З метою утвердження в Україні верховенства права та впровадження європейських стандартів у національну систему судового устрою і судочинства Указом Президента України було схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Метою Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів є забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд.

Завданнями Концепції, що випливають з її мети, є: створення цілеспрямованої, науково обгрунтованої методологічної основи розвитку правосуддя в Україні на найближчі десять років; визначення шляхів удосконалення законодавства у цій сфері; усунення негативних тенденцій, що мають місце внаслідок непослідовності здійснення попередньої судової реформи; забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції; посилення гарантій незалежності суддів; якісне підвищення фахового рівня суддівського корпусу; підвищення статусу суддів у суспільстві; істотне поліпшення умов професійної діяльності суддів; радикальне поліпшення стану виконання судових рішень; створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів<sup>5</sup>.

Положення даного нормативного акту передбачають, що у сфері розвитку адміністративної юстиції першочерговим кроком має стати завершення формування системи адміністративних судів, вищим судовим органом яких є Вищий адміністративний суд України. Прискорення утворення апеляційних адміністративних судів та окружних адміністративних судів, зокрема передбачається забезпечити їх належними приміщеннями, а також призначити та обрати суддів до їхнього складу. З метою забезпечення незалежності суддів від впливу місцевої влади територіальна юрисдикція цих судів не повинна бути жорстко прив'язаною до адміністративно-територіального устрою. Окружні адміністративні суди необхідно утворити в межах території області або частини її території з урахуванням чисельності населення та транспортних зв'язків. Виходячи з особливостей предмета адміністративної юрисдикції, законом мають бути встановлені спеціальні вимоги до кандидатів на посаду судді адміністративного суду. Крім того, зазначається, що адміністративне судочинство спрямоване на захист прав особи у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних

повноважень. За своїм статусом у суспільстві учасники таких правовідносин перебувають у нерівних умовах, тому адміністративний суд має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб захистити порушені органом влади права особи, в тому числі збирати докази з власної ініціативи, виходити за межі вимог сторін тією мірою, наскільки це необхідно для повного захисту прав особи<sup>6</sup>.

Незважаючи на перелічені організаційні кроки, адміністративне судочинство в Україні потребує подальшого вдосконалення. Одним з переконливих свідчень цього – кількість позовів до Європейського суду з прав людини. За цим показником Україна разом з Росією, Румунією та Польщею впевнено займає перші позиції.

Такий стан викликав необхідність прийняття Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. Цей акт регулює відносини, які виникають у зв'язку з обов'язком держави виконувати рішення Європейського суду з прав людини стосовно України, також у зв'язку з відповідним втіленням європейських стандартів прав людини в українське судочинство і адміністративну практику.

Аналіз праць науковців-адміністративістів<sup>7</sup> щодо нерозв'язаних проблем чинного Кодексу адміністративного судочинства України дозволяють зробити висновок про градацію цих проблем на два блоки. Перший – складають проблеми засадничого характеру, другий – інші суттєві недоліки згаданого Кодексу.

Першим засадничим недоліком вважається неможливість дієвого застосування принципу верховенства права при здійсненні адміністративного судочинства, що зафіксований у ч. 1 ст. 8 КАС України.

Друга проблема пов'язана з неоднозначною ситуацією оскарження нормативно-правових актів, коли фактично ігнорується необхідність перевірки цих актів щодо порушення ними прав і свобод людини та громадянина, порушується принцип законності при здійсненні правосуддя (ст. 9 КАС України).

Наступним положенням, що має засадниче значення для функціонування адміністративної юстиції, є наведене в КАС України визначення справ адміністративної юрисдикції, за яким справжня компетенція адміністративних судів значно виходить за межі регулювання цього Кодексу (ст. 1 КАС України), завдань адміністративного судочинства, задекларованих у ч. 1 ст. 2 КАС України<sup>8</sup>.

Наступний концептуальний недолік стосується можливості приватної (фізичної або юридичної) особи виступати відповідачем в адміністративному суді. Зокрема, дозволяються позови суб'єктів владних повноважень – органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб про тимчасову заборону окремих видів або всієї діяльності об'єднань громадян, про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян, про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України, про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо), в інших випадках, встановлених законом (ч. 4 ст. 50 КАС України)<sup>9</sup>.

Погоджуючись з думкою Є. В. Курінного, потрібно зауважити, що існуючу проблему визначення послідовності усунення недоліків у чинному КАС України необхідно вирішувати насамперед у контексті розв'язання двох найважливіших передумов, а саме: вироблення і впровадження з урахуванням досвіду демократичних країн засад нової доктрини українського адміністративного права та продовження процесів вдосконалення організаційних схем вітчизняної моделі адміністративної юстиції<sup>10</sup>.

У зв'язку з цим перспективною для ретельного дослідження та поступового

впровадження в Україні є практика функціонування такої моделі адміністративної юстиції, коли оскарження управлінського акта може бути подане до адміністративного суду тільки після перевірки цього акта у порядку попереднього адміністративного провадження (відомчого контролю).

Використання засобів відомчого контролю та адміністративно-позивного судочинства слід вважати пріоритетними серед нерозв'язаних завдань забезпечення адміністративно-правової охорони прав і свобод особи у владно-управлінській діяльності. Відомчий контроль є одним із різновидів інституту адміністративного оскарження та попередньою формою, що передувє використанню функцій адміністративно-позивного судочинства. Крім того, відомчий контроль можна розглядати як важливий компонент виконання повного циклу адміністративних процедур. Завдяки належному здійсненню даної форми контролю можна суттєво зменшити навантаження адміністративних судів першої інстанції, а також підняти на більш високий рівень здійснення владно-управлінських повноважень.

Отже, набутий досвід реалізації норм Кодексу адміністративного судочинства України свідчить про існування в його окремих положеннях низки істотних недоліків, які потребують усунення. Зазначені заходи мають здійснюватися в межах чітко визначеного алгоритму з урахуванням усіх важливих організаційних чинників, одним з найважливіших з яких є вдосконалення вітчизняної моделі адміністративної юстиції у контексті подальшого формування засад нової доктрини адміністративного права України.

Відповідно до цієї доктрини одним із основних завдань даної галузі права є забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина від порушень з боку органів державної влади.

1. *Адміністративна юстиція* // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Під ред. Ю.С. Шемшученка (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 47.  
2. *Брэбан Г.* Французское административное право / Пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С. Ботова. – М.: Прогресс, 1988. – С. 27.  
3. *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учебн. пособие. – М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2002. – С. 83.  
4. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* {Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР (475/97-ВР) від 17.07.97}. [Електронний ресурс]. – Режим дступа: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004)  
5. *Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів*: Указ Президента України від 10 травня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2006. – 24 травня.  
6. *Стахурський М.* Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу // Право України. – 2002. – № 3.  
7. *Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю.* Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад // Право України. – 2006. – № 3; *Авер'янов В.* Чиї права захищає адміністративний кодекс? // Урядовий кур'єр. – 2006. – 10 березня.  
8. *Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.* // Урядовий кур'єр. – 2005. – 17 серпня. – С. 7-9.  
9. *Авер'янов В.* Цит. праця.  
10. *Курінний С.В.* Предмет адміністративного права України: тенденції трансформації в умовах реформування: Навч. посіб. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92