

УДК 342.922:347.994

В.М. БЕВЗЕНКО, докт. юрид. наук, доц.,
Херсонський юридичний інститут Харківського
національного університету внутрішніх справ

МІРКУВАННЯ ПРО ДІЮ Й ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В НАЦІОНАЛЬНОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ¹

Ключові слова: Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, принципи права, верховенство права, адміністративний суд, адміністративне судочинство, Конституційний Суд України, Європейський Союз

Досвід багатьох посттоталітарних країн свідчить, що ідея адміністративної юстиції стає особливо актуальною і своєчасною саме з відходом від авторитаризму. Так, наприклад, адміністративні суди у Західній Німеччині, Бельгії, Італії були відновлені після Другої світової війни з поваленням фашистського режиму. Подібне сталося і у багатьох державах Східної Європи після розпаду співдружності країн Варшавського договору. Тож питання захисту прав людини від порушень з боку влади постає особливо гостро саме в період повалення диктатури й демократизації суспільних відносин [1, с.18]. Й навпаки, – із посиленням тоталітаризму (авторитаризму) в країні інститут адміністративної юстиції поволі занепадає, стає підконтрольним правлячій владі, а з часом – взагалі припиняє своє існування. Такий регрес адміністративної юстиції від початку до завершення минулого

¹ Деякі положення статті оприлюднено на міжнародній науково-практичній конференції «Вплив Європейського Союзу на національне адміністративне судочинство», організованій й проведеної 25–26 травня поточного року Харківським національним університетом внутрішніх справ, Німецькою службою академічних обмінів, Університетом імені Георга-Августа м.Гьотінген.

століття довелося відчувати українській спільноті. Однак, попри суцільну руйнівну спрямованість діяльності радянської влади на теренах нинішньої України, вагомим й доленосним внеском у розвиток вітчизняної адміністративно-правової думки був та донині лишається Адміністративний кодекс – унікальна пам'ятка української юридичної науки [2, с.41, 42, 150].

Відтак, стан незалежності й об'єктивності діяльності адміністративних судів в державі є показником демократичності влади в країні, протидії й поширення тоталітаризму і корупції в суспільстві, державних структурах. Завдячуючи суспільно-політичним подіям в житті української державності, вдалося не лише уникнути остаточного винищення інституцій, притаманних демократичній державі, але і відновити існування й повноцінну діяльність механізмів захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів.

Надзвичайно важливою й визначальною основою будь-якої галузі права вважаються його принципи, які, по суті, є не лише системоутворюючими чинниками цих галузей, але й керівними настановами щодо послідовності застосування правових норм, організації діяльності суб'єктів суспільно-державних відносин. Одним із таких принципів є верховенство права, визнаний у ст.8 Конституції України й більш змістовно передбачений у нормах адміністративного процесуального законодавства (п.1 ч.1 ст.7, ст.8 Кодексу адміністративного судочинства України).

Рушійною силою, котра обумовила запровадження й дію цього принципу у вітчизняній юридичній практиці, законодавстві й науці, слід визнати положення *acquis communautaire*. Разом із тим, застосування цього та деяких інших принципів у нинішніх умовах адміністративного судочинства й адміністративного процесуального законодавства є або ускладненим й неоднозначним, або взагалі неможливим. Навряд чи можна погодитися із тим, що усі без винятку суди, уповноважені здійснювати адміністративне судочинство, при вирішенні справ керуються винятково принци-

пом верховенства права, згідно з яким людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч.1 ст.8 Кодексу адміністративного судочинства України) [3, 4]. У практичній діяльності судів, натомість, спостерігається таке ставлення суддів до фізичних осіб-учасників адміністративної справи, яке не відповідає (а подекуди, й суперечить) названому принципу. Так, існують випадки залишення судом позовної заяви без руху за формальних підстав: неточно вказано найменування суду до якого звертається позивач, подано неповний перелік документів та інших матеріалів, що долучаються до позовної заяви (відсутність копії позовної заяви, відсутність квитанції про сплату судового збору) (п.п.1, 6 ч.1, ч.3 ст.ст.106, ч.1 ст.108 Кодексу адміністративного судочинства України); безпідставно суди відмовляють у відкритті провадження в адміністративній справі з мотивів невідомості спору адміністративним судам, обґрунтовуючи свою відмову начебто тим, що таку суперечку не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства (п.1 ч.1 ст.109 Кодексу адміністративного судочинства України), відмовляються витребувати необхідні для з'ясування обставин справи докази. Зокрема, 30.03.2010 року Галицьким районним судом міста Львова встановлено, що Особа 2 звернулася до суду з адміністративним позовом до Управління Пенсійного Фонду України в Шевченківському районі міста Львова про поновлення пропущеного строку для звернення до суду та стягнення недоплаченої щомісячної надбавки до пенсії «Дітям війни». Вивчивши матеріали справи, заслухавши думку представника відповідача, суд дійшов висновку, що провадження у справі підлягає закриттю оскільки правовідносини, що виникли між сторонами, носять цивільно-правовий характер, не є публічно-правовим спором, який виникає у сфері публічно-правових відносин [5, 6]. Натомість п.4 ч.1 ст.18 Кодексу адміністративного судочинства України чітко визначено, що «усі адміністра-

тивні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг» [4].

У висновку Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) «Про конституційну ситуацію в Україні» (п.52), зокрема, йдеться про важливу роль конституційних судів в реалізації на практиці демократії, верховенства права та захисту прав людини. Державні Конституційні суди є органами, які можуть шляхом тлумачення положень Конституції України запобігти свавілля владі, даючи найкраще з можливих тлумачень конституційної норми на даний момент часу [7].

Свого часу Конституційний Суд України дійшов висновку, що відповідно до частини першої статті 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у 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 включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [8].

Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, зокрема, обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість –

одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [8].

Правову позицію щодо дотримання справедливості Конституційний Суд України висловив у рішенні від 30.01.2003 р. № 3-рп/2003 [9] у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Загальною декларацією прав людини 1948 р. [10] передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (ст. 8). Право на ефективний засіб захисту закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст.2) [11] і в Конвенції про захист прав людини та основних свобод (ст.13) [12]».

Однак, всупереч приписів Статуту Ради Європи від 05.05.1949 року [13, 14], зокрема, про те, що кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, – таке визнання в Україні відбулося лише теоретично – у вигляді ухвалення нормативно-правових актів, котрі містять у собі принцип верховенства права, ідея цього принципу сприйнята представниками наукових кіл й послідовно викладається у вищих навчальних закладах. Натомість безпосереднього й послідовного використання, наслідування, підпорядкування принципу верховенства права представниками публічної адміністрації, зокрема й судами, – фактично не відбулося.

У процесуальній науці одним із узвичаєних (традиційних) засобів захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів є зу-

стрічний позов, який, однак, категорично заперечується в адміністративному судочинстві. Вищим адміністративним судом України роз'яснено, що відсутність процесуального інституту зустрічного позову є особливістю адміністративного судочинства порівняно з цивільним та господарським процесами. Аналогія закону на підставі статей 123, 124 Цивільного процесуального кодексу України не може бути застосована у адміністративному процесі, оскільки КАС не передбачено об'єднання справ за участі одних і тих же сторін, які в одній справі мають статус позивача, а в іншій – відповідача. Відповідач у справі може заявити свої вимоги до позивача у формі окремого позову і таким чином реалізувати своє право на судовий захист [15]. Висловлене Вищим адміністративним судом України ставлення до зустрічного адміністративного позову підтримується й іншими адміністративними судами.

Тож зважаючи на вище викладене, перше, вважаємо, що при здійсненні правосуддя в адміністративних справах насамперед слід керуватися принципом верховенства, який, на жаль, не враховується суддями, поза їх увагою лишається критерій справедливості, як спосіб належного вирішення публічно-правової суперечки.

По-друге, навіть за умови виконання приписів норм Кодексу адміністративного судочинства України, у вітчизняній судовій практиці допускається бюрократія і формалізм, що значно перешкоджає захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів публічного змісту. Тому про існування в Україні ефективних засобів юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження, говорити не доводиться.

По-третє, в Україні відсутній правовий механізм ефективного поновлення прав кожної людини у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом.

По-четверте, Україна не дотримується взятих на себе зобов'язань, зокрема щодо забез-

печення будь-якій особі, права і свободи якої, визнані європейським правом, порушено, ефективного засобу правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту.

Таким чином, задекларовані європейським правом принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах хоча й перейняті сучасним адміністративним процесуальним законодавством України, втім лишаються формальностями, запровадження яких (тобто принципів) обумовлене лише вимогами Європейського Союзу, а не намаганням вітчизняної влади поліпшити правовий захист фізичних осіб в Україні. Важливо, що положення *acquis communautaire*, запроваджені у національному адміністративному процесуальному законодавстві не лише формалізовані, але й достатньою мірою обмежені або ж недоступні для повноцінного застосування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / авторитетно упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 536 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.

3. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

5. Ухвала Галицького районного суду м. Львова від 30.03.2010 р. у справі № 2а-382/10р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9146247>.

6. Ухвала Галицького районного суду м. Львова від 29.04.2010 р. у справі №2а-198/2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10110812>.

7. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні» / Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a36.

8. 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). – Справа № 1-33/2004 : від 02.11.2004 р., № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) : від 30.01.2003 р., № 3-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – Ст. 245.

10. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН : від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН : Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР : від 19.10.1973 р., № 2148-VIII.

12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, підписана 4 листопада 1950 року, зі змінами, внесеними Протоколом № 11 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13 / № 32. – Ст. 270.

13. Припис Статуту Ради Європи : від 05.05.1949 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Ст. 1733.

14. Закон України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» : від 31.10.1995 р., № 398/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 38. – Ст. 287.

15. Інформаційний лист Вищий адміністративний суд України «Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів» : від 25.07.2007 р., № 09.1-22/688 // Адвокат Бухгалтера. – 2007. – № 26.

Бевзенко В. М. Міркування про дію й застосування принципу верховенства права в національному адміністративному судочинстві / В. М. Бевзенко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 40–44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11bvynac.pdf>

Розкриваються особливості дії й застосування принципу верховенства права в національному адміністративному судочинстві. Порівняно застосування принципу верховенства права із висновками Конституційного Суду України, положеннями права Європейського Союзу. Констатується про формальність застосування верховенства права адміністративними судами.

Бевзенко В.М. Размышления о действии и применении принципа верховенства права в национальном административном судопроизводстве

Раскрываются особенности действия и применения принципа верховенства права в национальном административном судопроизводстве. Сравнено применение принципа верховенства права с выводами Конституционного Суда Украины, положениями права Европейского Союза. Констатируется о формальности применения верховенства права административными судами.

Bevzenko V.M. Thoughts about the Effect and Application of the Rule of Law in the National Administrative Proceedings

Peculiarities of the effect and application of the rule of law in the national administrative proceedings are revealed. The rule of law is compared with the conclusions of the Ukrainian Constitutional Court as well as with the provisions of the European Union. The formality of applying the rule of law by administrative courts is established.