Становлення і розвиток адміністративної юстиції в Україні

О.В. Константий,
науковий консультант управління забезпечення діяльності Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент

S u m m a r y

The article deals with the problems of complex national transformation of some elements of administrative justice into the proper judicial (administrative) specialization. The author examines opinions on the role and tasks of administrative justice at the different phases of history, points to the Supreme Court of Ukraine input to introduction and practical realization of administrative justice in an independent Ukraine

Триває двадцять другий рік, як Україна, спираючись на зроблений народом у 1991 р. вибір, стала на шлях утвердження незалежної національної держави, в якій панують народовладдя, верховенство права і засади соціальної рівності й гуманізму (статті 1, 3, 5, 8 та інші Конституції України). Упродовж усього періоду незалежної державності загальнонаціональними проблемами були й залишаються подальше (поглиблене) проведення адміністративної реформи, формування ефективної й відповідальної перед громадянським суспільством влади, передусім виконавчої (органів публічного управління). Це пов'язано з тим, що насамперед у діяльності останньої забезпечується практична реалізація більшості конституційних та інших прав і свобод фізичних осіб, створюються умови для задоволення прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, розвитку народного господарства і підприємництва. Кінцевою метою державних перетворень, безумовно, є зростання загального рівня життя громадян України, створення сприятливого інвестиційного та економічного клімату, забезпечення прозорої та підзвітної населенню влади, підвищення авторитету права й закону, подолання правового нігілізму.

Разом із тим ефективною, такою, що відповідає стандартам «доброго урядування», виконавча влада в сучасній адміністративній державі не може бути без здійснення щодо неї належного, об'єктивного і повного контролю з боку спеціально утворених адміністративних судів (інших форм адміністративної юстиції) за зверненнями «постраждалих» від її рішень, дій, бездіяльності приватних осіб. Це не суто національний винахід, а надбання сучасної цивілізації, традицій демократичного розвитку у світі [1]. Судовий перегляд адміністративних рішень незалежними адміністративними судами є в наш час найважливішим стандартом Європейського Союзу, критерієм членства в ньому [2].

Український шлях становлення адміністративної юстиції був значно довшим і складнішим, аніж у середньому на європейському просторі. На вітчизняних теренах із часів Російської імперії понад три останніх

[1] Див.: Woehrling Jean-Marie. Judicial control of administrative authorities in Europe: toward a common model // http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/35937398.pdf

[2] Див.: Звіт місії експертів Проекту Twinning «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні», що реалізується в Україні за фінансової підтримки Європейського Союзу (компонент В 6) (за результатами візиту 30 січня — 3 лютого 2012 р.). — 36 с.

століття панувала авторитарна держава, а тому йшлося лише про можливість ініціювання «постраждалою» приватною особою шляхом подання скарги (в інстанційному порядку чи до суду) перегляду неправомірного правового акта адміністрації, а не про відшкодування завданих його дією збитків, не про поновлення порушених суб'єктивних публічних прав. Скарга ідеологічно забезпечувала функціонування наглядового механізму в сфері державного управління спочатку в інтересах монарха, а потім — вищих партійних органів за дотриманням їхніх указів, постанов, директив чиновниками на місцях. Інститут скарги, зазначає К.А. Правилова, визначався владою не як засіб поновлення приватних прав, а як «публічна функція сприяння державному апарату» [3]. Тобто адміністративна юстиція почала розвиватися на українських землях із влади нагляду і тривалий час зберігала її функціональні ознаки й особливості.

Незважаючи на те, що дореволюційні вчені-юристи висловлювали багато прогресивних думок, окремі прояви інституту адміністративної юстиції в Російській імперії практично повністю відповідали потребам поліцейської держави, функціонували в процесуальному порядку провадження за скаргою, мали характер наглядового «квазі-судового» механізму. Першою інстанцією розгляду скарг в першій половині XIX ст. були змішані присутності, другою та останньою — адміністративні департаменти урядового сенату. Ці органи діяли на основі Укладення 1802 р. та були дуже архаїчними [4].

Ліберальні судові статути 1864 р. частково сприяли набуттю сенатом властивостей органу адміністративної юстиції. Згідно з «Положенням про земські установи» від 1 січня того року цей орган став «арбітром» у публічних спорах між земськими представницькими органами влади та адміністрацією. М.Д. Загряцков зауважував, що тією мірою, як з розвитком правосвідомості суспільства розвивалася потреба у захисті від незаконних дій адміністрації, зацікавлені особи стали скаржитися в 1-й департамент. Сенат приймав до розгляду скарги на неправомірні адміністративні акти (хоча не був на це уповноважений). Виконання таких функцій обґрунтовувалося загальним змістом статей I і II Статуту сенату, які визнавали його відповідно «найвищим місцем, якому в цивільному порядку суду, управління та виконання підпорядковані всі місця та установи Імперії»; «органом, який здійснює вищий нагляд в порядку управління» [5].

Але існувала певна невідповідність між функціями сенату та його організацією. Функціонально сенат мав бути фактично судом, але організаційно був стародавнім присутнім місцем. Сенатори призначалися виконавчою владою з «осіб перших трьох класів» (для призначення не вимагалося ні стажу, ні освіти). Процес у ньому, за словами вченого, нагадував консисторію: всі справи були в руках канцелярії. Остання ж підпорядковувалася через обер-прокурора Міністру юстиції. Слухання справ у сенаті відбувалися обов'язково за умови особистої присутності представника заінтересованого міністерства, який нарівні із суддями мав право вирішального голосу при прийнятті рішення за скаргою [6].

У зв'язку з необхідністю проведення реформ, зумовленою революційними подіями, 17 січня 1905 р. Кабінет Міністрів заснував Особливу нараду для перегляду діючого устрою сенату. Однак міністр юстиції визнав повне реформування цього органу передчасним і вніс до Державної Думи проект, що передбачав тільки деякі зміни в порядку провадження й вирішення справ у сенаті [7]. Отже, реформи 1905—1906 рр. не ліквідували урядового свавілля та порушення адміністрацією вимог законності [8].

Адміністративна юстиція почала розвиватися на українських землях із влади нагляду і тривалий час зберігала її функціональні ознаки й особливості

У 1917 р. після деяких невдалих спроб, які щоразу викликали жорсткий супротив реакційних правлячих груп, зауважував М.Д. Загряцков, сенат все ж таки був реформований і наблизився організаційно до касаційних департаментів. Була запроваджена незмінюваність сенаторів, змагальність, гласність процесу. Але ця реформа стала запізнілою даниною царського режиму, що відживав, перед вимогами часу [9].

Створення місцевих органів адміністративної юстиції на теренах Російської імперії було передбачено в Положенні про суди у справах адміністративних, прийнятому Тимчасовим урядом 30 травня 1917 р. За цим Положенням влада судова в сфері публічно-правових відносин мала належати суддям в адміністративних справах, окружним судам та урядовому сенату. Для розгляду

[3] Правилова Е.А. Законность и права личности: административная юстиция в России. — СПб., 2000. — С. 139 *(Тут і далі — переклад автора)*.

[4] Див.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы: В теории и законодательстве (Развитие идей и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве). — М., 1924. — С. 30, 31.

[5] Загряцков М.Д. Зазнач. праця. — С. 31.

[6] Див.: Там само.

[7] Див.: Курс правоведения по Народной энциклопедии изд. 1911 г. — Т. 2. Общественно-юридические науки (Административное право, Гражданское право) // http://www.allpravo.ru/library/doc542p/instrum1706/

[8] Див.: Правилова Е. А. Зазнач. праця. — С. 137.

[9] Див.: Загряцков М.Д. Зазнач. праця. — С. 30, 31.

адміністративних спорів у губерніях та областях в окружних судах передбачалося утворення особливих адміністративних відділень у складі товариша голови і членів суду.

Визнаючи інститут адміністративної юстиції буржуазним, радянська влада пішла шляхом створення системи органів адміністративного контролю, в структурі яких були утворені спеціальні бюро для розгляду скарг

Втім, практичного втілення в життя нового правового інституту так і не сталося. Спочатку через економічні труднощі було відкладено утворення на місцях адміністративних відділень окружних судів, а виконання їхніх функцій покладено на цивільні, а згодом відбулася й Жовтнева революція [10], в процесі якої були визнані ідеологічно ворожими всі інститути буржуазного судочинства, насамперед адміністративна юстиція.

Нарком юстиції Д.І. Курський заперечував саму можливість виникнення конфліктів між владою і громадянами в «пролетарській державі», де «немає місця протиставленню інтересів приватних підприємців державним, відповідних спорів». У зв'язку з цим, заявив він у 1918 р., «відпадає і саме питання про адміністративну юстицію» [11].

Окремо слід звернути увагу на спроби запровадження адміністративного судочинства в період нетривалого існування самостійної Української держави в 1917—1920 рр. Так, Конституція Української Народної Республіки («Статут про державний устрій, права і вільності УНР»), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 р., містила спеціальний розд. VI «Суд Української Народної Республіки». У статтях 60—68 цієї Конституції встановлювалося здійснення судової влади іменем УНР у рамках цивільного, карного й адміністративного законодавства виключно судовими установами. Передбачалося, що провадження в судах має бути прилюдним і усним; суд для всіх громадян, у тому числі членів Всенародних зборів та Ради Народних Міністрів, один і той самий; рішення судів не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади; найвищою касаційною інстанцією для всіх судів Республіки є Генеральний Суд, який не може бути судом першої та другої інстанції і мати функцій адміністративної влади [12].

У період Гетьманату П.П. Скоропадський 8 липня 1918 р. підписав закон про заснування Державного Сенату як найвищої державної інстанції у судових і адміністративних справах. Цей орган складався з Адміністративного, Цивільного і Карного Генеральних Судів. У губерніях діяли судові палати, а найнижчою ланкою судової системи були мирові суди та їх судді [13].

За часів Директорії в артикулі № 103 проекту Основного Державного Закону УНР передбачалося заснування в судовій системі України найвищого адміністративного суду. Цей суд повинен був на всій території України розглядати й вирішувати, дотримуючись судової процесуальної форми, питання про законність розпоряджень адміністративних органів та органів місцевого самоврядування [14].

Отже, вже в часи перших спроб запровадження існування незалежної національної держави на українських теренах йшлося про створення юридичних гарантій судової захищеності особи від свавілля адміністрації, обмеження останньої в її роботі вимогами законності, судовий процесуальний порядок вирішення публічно-правових спорів, що властиво якраз правовій державі.

Але процеси історичного розвитку не обминули утвердження й на українських землях ідей диктатури пролетаріату і колективізму. 10 березня 1919 р. на Всеукраїнському з'їзді рад у м. Харкові було прийнято першу Конституцію Української Соціалістичної Радянської Республіки. Цей документ закріпив перехід від всевладдя буржуазії до влади робітничого класу (соціалізму). Із цього часу приватноправові відносини почали практично повністю зникати, а суспільне життя зазнало суцільної централізації.

Визнаючи інститут адміністративної юстиції буржуазним, радянська влада пішла шляхом створення системи органів адміністративного контролю, в структурі яких були утворені спеціальні бюро для розгляду скарг. І.С. Гриценко пише, що зазначені бюро у перші роки свого функціонування діяли хаотично, без належної правової регламентації. Першим нормативним актом, спрямованим на вирішення зазначених проблем, а також на організацію порядку прийняття скарг та заяв громадян, стала постанова Президії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (ВУЦВК) від 14 вересня 1921 р. У ній було встановлено розгляд скарг громадян, як правило, на місцевому рівні повітовими бюро скарг, які таким чином були визначені першою інстанцією у загальній систе-

[10] Див.: Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. — СПб., 2004. — С. 71.

[11] Курский Д.И. Гарантии правосудия и правосудие без гарантий / Избранные статьи и речи / Сост.: Амфитеатров Г.Н., Курский А.С., Шифман М.Л. — М., 1948. — С. 36.

[12] Див.: Болва Л.П. Маловідомі конституційні акти України — Конституція УНР 1918 року // http://cn.archives.gov.ua/statti/konstituciyni_acts_Ukraine.html

[13] Див.: Чаку Є.В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття Україною незалежності) // http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11hevdzn.pdf

[14] Див.: Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посіб. — К., 2007. — С. 37.

мі оскарження на території УРСР. Проте подібна будова системи бюро скарг не сприяла ефективності та результативності їх діяльності. Оскільки цих органів не існувало на рівні найнижчих адміністративно-територіальних одиниць, в яких проживала більша частина громадян, що робило практично неможливою реалізацію ними права на скаргу [15].

Отже, в перші роки радянської влади у вітчизняній юридичній теорії і практиці було започатковано правовий підхід, що буржуазний інститут адміністративної юстиції може в умовах панування влади робітників і селян бути успішно замінений інститутом скарги. Останній розглядався як ефективний засіб соціального контролю за бюрократією. З огляду на відсутність юридичних знань у пролетарських мас і селянства функцію «піклування» про захист їх прав та реагування на прояви порушення соціалістичної законності в 1922 р. було покладено на утворену прокуратуру. Прокурор отримав право на основі скарг громадян та за своєю ініціативою вносити протести органам влади для скасування незаконних, на його погляд, рішень [16].

Тобто з того часу в радянському адміністративному процесі з оскарження рішень, дій, бездіяльності адміністрації, на відміну від сучасних принципів змагальності, диспозитивності та рівності сторін в адміністративному судочинстві, почала превалювати засада офіційності, яка передбачала обов'язок суду або прокурора самостійно порушити справу та зібрати в ній відповідні докази, якщо буде встановлено факт неналежного управління. Інакше кажучи, в процедурах захисту прав або законних інтересів окремої особи у стосунках з адміністрацією почав панувати інквізиційний публічний початок. Замість принципу верховенства права за умов відсутності нової системи законодавства було запроваджено застосування принципу «пролетарської доцільності».

У другій половині 20-х років XX ст., після нетривалого періоду непу, політиці правового лібералізму було покладено кінець. У 1925 р. А.І. Єлістратов писав, що радянське адміністративне право не потребує того підкреслення протилежності органів адміністрації та суду, яке мало слугувати гарантією суб'єктивних публічних прав громадянина в правовій державі. Забезпечення законності в радянському державному управлінні досягається іншими, ніж у буржуазних країнах, способами, в тому числі діяльністю прокуратури як «органу державного нагляду за революційною законністю» [17]. М.П. Карадже-Іскров взагалі заявив, що суб'єктивне публічне право перестало бути цінним в очах теоретиків адміністративного права, оскільки в радянському будівництві «особистість стоїть на другому плані» [18].

Інтерес до проблем адміністративної юстиції дещо активізувався в післявоєнний період, коли йшлося про уніфікацію і реформування законодавства про судочинство

Але в 1937 р. законодавець все ж таки допустив частковий судовий контроль законності управління. Постановою ЦВК СРСР № 94 і РНК СРСР № 603 від 11 квітня 1937 р. «Про скасування адміністративного порядку і встановлення судового порядку вилучення майна на покриття недоїмок по державних і місцевих податках, обов'язковому окладному страхуванню, обов'язкових натуральних постачаннях і штрафах з колгоспів, кустарно-промислових артілей і окремих громадян» було встановлено необхідність отримання органами управління санкції суду для примусового вилучення в державну казну майна громадян та організацій. Однак С.Н. Абрамов зазначав, що повноваження суду у цих справах обмежуються лише встановленням можливості застосування передбачених законом санкцій стосовно громадянина в тому вигляді, в якому про них ідеться в акті органу управління [19], тобто мали «декларативний» характер.

Інтерес до проблем адміністративної юстиції дещо активізувався в післявоєнний період, коли йшлося про уніфікацію і реформування законодавства про судочинство. У 1946 р. проф. О.Ф. Клейнман у статті висловив міркування, що «норми, які регулюють порядок розгляду і вирішення справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, не належать власне до цивільного процесу. Тому правильним було б регулювати порядок здійснення правосуддя в адміністративних справах нормами адміністративного процесу, створивши спеціальні кодекси: адміністративний та адміністративно-процесуальний» [20].

Однак інші вчені тоді рішуче засудили такі ідеї. С.Н. Абрамов у статті «В советском праве не может быть административного иска» категорично розкритикував концепцію О.Ф. Клейнмана, стверджуючи, що «в СРСР немає жодного ґрунту для виникнення і розвитку адміністративної юстиції та адміністративного процесу» і «спроби обґрун-

[15] Див.: Гриценко І.С. Право скарги та його закріплення в адміністративному законодавстві УРСР у 20-х роках XX століття // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — 2007. — Вип. 74/76. — С. 118.
[16] Див.: Правилова Е.А. Зазнач. праця. — С. 138, 139.
[17] Елистратов А.И. Административное право РСФСР. — Л., 1925. — С. 7.
[18] Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. — Иркутск, 1927. — С. 29—31.
[19] Див.: Абрамов С.Н. Гражданский процесс. — М., 1948. — С. 338.
[20] Клейнман А.Ф. К разработке проекта Гражданского процессуального кодекса СССР // Социалистическая законность. — 1946. — № 11—12. — С. 35.

тувати на основі чинного права наявність зазначених інститутів можуть принести тільки шкоду». Він також безапеляційно заявив, що адміністративний процес радянському праву не відомий [21].

> ***У 1977 р. в Конституції СРСР (ст. 58), а потім і в Конституції УРСР (ст. 56) вперше на конституційному рівні було визначено право громадян на оскарження до суду дій службових осіб, вчинених із порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють їх права, на відшкодування втрат, заподіяних незаконними діями державних і громадських організацій, а також службових осіб при виконанні своїх обов'язків***

Наслідком такого панівного підходу стала відмова в ході реформ судочинства в СРСР у 60-х роках XX ст. від позовної форми провадження при розгляді судами справ з адміністративних правовідносин на користь простої перевірки за скаргою правомірності адміністративних актів [22]. Через ідеологічне неприйняття можливості «повного» судового контролю за «сформованою народними масами і лише їм підзвітною адміністративною владою» радянське законодавство та практика пішли шляхом часткового визнання можливості оскарження лише окремих дій суб'єктів управління в непозовному провадженні у цивільному процесі. Такий підхід, зокрема, було запроваджено в прийнятих в 1961 р. Основах цивільного судочинства СРСР і союзних республік, а в 1963 р. — у Цивільному процесуальному кодексі УРСР (далі — ЦПК УРСР). Внаслідок цього розгляд справ з адміністративних правовідносин було виділено в окрему самостійну форму безспірного провадження.

У 1977 р. в Конституції СРСР (ст. 58), а потім і в Конституції УРСР (ст. 56) вперше на конституційному рівні було визначено право громадян на оскарження до суду дій службових осіб, вчинених із порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють їх права, на відшкодування втрат, заподіяних незаконними діями державних і громадських організацій, а також службових осіб при виконанні своїх обов'язків. Разом із тим тривалий час через відсутність спеціального закону, який би визначав механізм реалізації цього права, зазначені норми були практично недіючими.

20 жовтня 1987 р. Верховна Рада СРСР внесла зміни до прийнятого на реалізацію положень ч. 2 ст. 58 Конституції Закону СРСР від 30 червня 1987 р. № 7287-XI «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, що ущемляють права громадян». Згідно з ними лише тоді громадянам було надано право звертатися із скаргами на незаконні дії посадових осіб безпосередньо до суду незалежно від попереднього їх оскарження до вищестоящого органу чи посадової особи. Як наслідок, Президія Верховної Ради УРСР 25 квітня 1988 р. доповнила ЦПК УРСР гл. 31-А «Скарги на неправомірні дій службових осіб, що ущемляють права громадян». Але оскарженню підлягали тільки дії, які одноособово здійснюються посадовими особами від свого імені чи імені органу, який вони представляють. Найбільш поширені на той час акти, які приймалися органами влади й управління колегіально, судовому оскарженню не підлягали [23]. За законодавством того часу не допускалося й оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень і дій посадових осіб, щодо яких нормативно був передбачений інший порядок оскарження (у тому числі відомчий) [24].

Обмежене судове оскарження неналежного управління тривалий час за умов дії ЦПК УРСР мало місце й за часів незалежної України (навіть після прийняття Конституції України 1996 р.). Враховуючи це, Конституційний Суд України прийняв кілька рішень, в яких було надано офіційне тлумачення положень ч. 2 ст. 55 Основного Закону України щодо права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також визнано неконституційними деякі положення цивільного процесуального законодавства, які обмежували таке оскарження в окремих випадках (рішення від 25 листопада 1997 р. № 6-зп (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи); від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001 (справа щодо конституційності ст. 248^3 Цивільного процесуального кодексу України)).

Однак уже в Декларації про державний суверенітет України (ст. III) було закріплено здійснення державної влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову, інші засади, властиві концепції правової держави (народовладдя, верховенство конституції і законів тощо). Почалися пошук і розробка шляхів забезпечення ефективного й неупередженого захисту прав і свобод особи у відносинах з органами влади, постановки будь-яких форм публічного управління у межі закону за допомогою судового контролю. Вже Концепцією судово-правової реформи було

[21] Див.: Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. — 1947. — № 3. — С. 8—10.

[22] Див.: Тунина Н.А. Административный иск как средство защиты нарушенного публичного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Российский ун-т дружбы народов. — М., 2011. — С. 13.

[23] Див.: Єремєєв Д.В., Менсітов О.С. Деякі питання генезису судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ України// Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. — 2011. — Т. 24. — № 1. — С. 188—194.

[24] Див.: Єремєєв Д.В., Менсітов О.С. Зазнач. праця. — С. 192.

передбачено запровадження в Україні посад адміністративних суддів у районних (міських) судах, колегій з адміністративних справ в обласних судах та Верховному Суді України, тобто створення повноцінної судової моделі адміністративної юстиції, вдосконалення відповідного законодавства.

Сьогодні адміністративна юстиція забезпечує повний судовий контроль за правомірністю рішень, дій, бездіяльності будь-яких суб'єктів, які реалізують владні управлінські функції на основі законодавства

Після прийняття Конституції України в 1996 р. практично розпочалася активна робота з підготовки процесуальної правової основи для адміністративного судочинства. За рішенням Уряду була створена робоча група з розробки проекту Адміністративного процесуального кодексу України, який мав бути розрахований на створення спеціального судового механізму захисту прав та інтересів приватних осіб у стосунках з адміністрацією. До складу робочої групи під керівництвом В.С. Стефанюка (Першого заступника Голови Верховного Суду України) увійшли провідні вчені в галузі адміністративного права (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, О.П. Недбайло, В.І. Німченко, А.О. Селіванов та ін.), народні депутати України.

Отже, з самого початку прогресивна ідея запровадження роботи спеціалізованих адміністративних судів, адміністративного судочинства почала розвиватися у Верховному Суді України. У найвищому судовому органі в системі судів загальної юрисдикції України було розроблено й один із двох проектів законів, які склали основу для прийняття парламентом нашої держави Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС) [25].

Процесуальний механізм захисту адміністративними судами прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій у публічно-правових відносинах (при реалізації владних управлінських функцій відповідними суб'єктами) Верховна Рада України визначила у КАС, прийнятому 6 липня 2005 р. і введеному в дію 1 вересня 2005 р.

Діяльність адміністративних судів законодавець у КАС пов'язав передусім із захистом прав, свобод та законних інтересів людини й громадянина. Кодекс поклав обов'язок на адміністративний суд при розгляді будь-якого публічно-правового спору між громадянином і суб'єктом владних повноважень керуватися принципом верховенства права та практикою Європейського суду з прав людини (ст. 8 КАС). У сфері адміністративного судочинства допускається і гарантується право особи звертатися до суду для захисту своїх прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України. Законодавче закріплення цих загальновизнаних світовим співтовариством положень започаткувало розвиток нового етапу ідеологічного оновлення вітчизняного законодавства про судоустрій і судочинство, заклало фундамент для впровадження у процесі судової реформи 2010 р. якісно нових (прозорих та конкурсних) процедур відбору й формування корпусу професійних суддів із проходженням кандидатами спеціального навчання, у тому числі щодо знання практики Європейського суду з прав людини в Національній школі суддів України.

Сьогодні адміністративна юстиція забезпечує повний судовий контроль за правомірністю рішень, дій, бездіяльності будь-яких суб'єктів, які реалізують владні управлінські функції на основі законодавства. За положеннями ч. 2 ст. 17 КАС і нормативні, й індивідуальні правові форми адміністрування можуть перевірятися адміністративними судами за позовами заінтересованих фізичних та юридичних осіб на предмет їх відповідності Конституції і законам України. Тим самим забезпечується законність і верховенство права у сфері публічного управління, діяльність відомств ставиться у правові рамки.

Національну систему адміністративної юстиції інстанційно очолює Верховний Суд України. Згідно із ч. 4 ст. 20 КАС найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції у випадках, установлених цим Кодексом, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. Судова палата в адміністративних справах була утворена Пленумом Верховного Суду України 23 вересня 2005 р.

Із вересня 2005 р. до набрання чинності 30 липня 2010 р. Законом від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» до повноважень Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України належав перегляд судових рішень адміністративних судів за винятковими обставинами (у разі неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм як матеріального, так і процесуального права). За чинним законодавством найвищий судовий орган в системі судів загальної юрисдикції в адміністративних справах переглядає рішення касаційних судів (передусім Вищого адміністративного суду України) у випадку допущення ними різного застосування у подібних суспільних відносинах тільки норм матеріального права (ч. 1 ст. 237 КАС).

[25] Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. — Х., 2003. — 464 с.

Натомість судовою реформою 2010 р. було визначено розвиток практики Верховного Суду України як судового прецеденту (джерела права). Зокрема, в ч. 1 ст. 244[2] КАС встановлено, що рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є тепер обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність з рішенням Верховного Суду України.

Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України, незважаючи на скорочення повноважень і запровадження процесуального «фільтра» у вигляді віднесення вирішення питань про допуск справ до провадження вищим спеціалізованим судом, вирішує значну кількість судових справ прецедентного значення

Крім того, за п. 2 ст. 237 КАС Верховний Суд України є в адміністративних справах судом забезпечення *restitutio in integrum*, тобто переглядає рішення національних адміністративних судів після встановлення порушення у них конвенційних прав і свобод особи Європейським судом з прав людини.

Слід зазначити, що Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України, незважаючи на скорочення повноважень і запровадження процесуального «фільтра» у вигляді віднесення вирішення питань про допуск справ до провадження вищим спеціалізованим судом, вирішує значну кількість судових справ прецедентного значення. Так, у 2012 р. цією Судовою палатою було розглянуто 492 справи (у 349 випадках заяви про перегляд судових рішень в адміністративних справах не були задоволені; 135 судових рішень судів касаційної інстанції — скасовано повністю або частково). У 133 справах Верховним Судом України було встановлено неоднакове застосування одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах касаційними судами.

Ураховуючи вищенаведене та незважаючи на окремі перешкоди процесуального характеру, які не дають змоги Судовій палаті в адміністративних справах Верховного Суду України забезпечувати однакове застосування всіма адміністративними судами в державі норм самого КАС у процесі судочинства, практика Верховного Суду України засвідчує нагальність існування механізму перегляду рішень касаційних судів, судові колегії яких нерідко допускають різне застосування одних і тих самих публічно-правових норм при вирішенні правових спорів у касаційному порядку (насамперед у податковій, митній сферах, із правовідносин пенсійного та іншого соціального забезпечення тощо). Унаслідок прийняття Верховним Судом України постанов у межах чинних повноважень значною мірою, на нашу думку, створюються умови для подальшого утвердження верховенства права і законності в діяльності апарату публічної влади в державі, ефективного захисту прав і свобод приватних осіб у публічно-правових відносинах. Сьогодні вже впевнено можна стверджувати, що адміністративне судочинство стало самостійною і невід'ємною формою реалізації судової влади, наближає Україну до утвердження стандартів правової, демократичної, соціальної держави.