



Судова форма захисту як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах

Константий Олександр Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент, науковий консультант відділу консультантів управління забезпечення діяльності Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

УДК 342.922: 347.994 (477)

У сучасному ускладненому процесами глобалізації світі більшість своїх прав (громадянських, соціальних, економічних, духовних тощо) особа може реалізувати лише за сприяння чи безпосередньої участі в цьому публічної влади (держави, місцевого самоврядування), і, навпаки, прагнучи бути вільною, вона намагається уникнути необґрунтованого впливу вказаного механізму суспільної організації, реалізуючи в правовому розумінні свободу. Однак зважаючи на існуючі труднощі в налагодженні діяльності апарату публічної влади, його переобтяженість комплексом нагальних проблем управління, перед багатьма фізичними та юридичними особами особливо гостро постає питання вибору способу забезпечення або захисту своїх гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод.

Як засвідчує практика реалізації державного управління, найбільш ефективним універсальним інструментом захисту прав особи у взаємовідносинах з носіями владних повноважень, в тому числі й юрисдикційними та контролюючими органами, є суд, який діє у визначеній законом адміністративно-судовій процесуальній формі, здійснюючи незалежний контроль за діяльністю апарату публічної влади в усіх сферах правозастосування і виконання владних функцій (управління, охорона права тощо).

За умов відсутності в Україні законодавчого унормування управлінських процедур (Адміністративно-процедурного кодексу), коли б чітко і повно визначалися вимоги та етапи оскарження до вищестоящих органів, гарантувалися відповідні права особи та покладалися обов'язки на вищі адміністративні структури щодо «квазісудового» забезпечення законності в рішеннях та діях підлеглих їм органів й посадових осіб, адміністративний спосіб захисту та поновлення прав фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування поки що не завжди забезпечує досягнення бажаних результатів.

А.М. Школик обґрунтовано відзначає, що «оскарження в адміністративному порядку не завжди може забезпечити належний захист прав та законних інтересів особи у спорах з органами публічної адміністрації. Це зумовлюється передусім загрозами впливу «неформальних» зв'язків у межах певного відомства або підсистеми органів на об'єктивність рішення, що приймається за скаргою, а також неправильним розумінням публічного інтересу. Адже не секрет, що в багатьох органах публічної адміністрації інтереси держави або місцевого самоврядування, а в гіршому випадку – відповідного відомства, при прийнятті рішень розглядаються як визначальні» [1]. На користь недосягнення у бажаному обсязі приватними особами за допомогою адміністративного способу захисту своїх прав, наприклад, може свідчити той факт, що хоча й пп. 56.1 ст. 56 Податкового кодексу України [2] допускає можливість адміністративного оскарження рішення контролюючого органу, справи, пов'язані з визнанням недійсними або протиправними рішень-повідомлень та інших фіскальних документів податкових та митних органів, займають чільне місце у структурі навантаження органів адміністративної судової юрисдикції. Між тим, не можна виключати, що таке оскарження може мати й характер зловживання адміністративною судовою процедурою, використання наданого права на звернення до органу адміністративної юстиції не за призначенням (з тим, щоб відстрочити виконання фіскальних обов'язків перед бюджетом). Це потребує відповідного реагування з боку

адміністративного суду, а саме у формі прийняття постанови про відмову в задоволенні відповідного адміністративного позову.

Мета статті – розглянути проблематику переваг та значення судової процесуальної форми для справи захисту прав і свобод фізичних, прав та законних інтересів юридичних осіб у взаємовідносинах з органами публічної влади (державного і муніципального управління), опрацювання концептуальних питань цього способу забезпечення реалізації верховенства права й законності в державі.

Науковим проблемам адміністративного судочинства в наш час присвячені праці таких відомих вчених-юристів, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, В.І. Шишкін, А.М. Школик та інших. Разом з тим, у сучасній адміністративно-правовій літературі ще не достатньо проаналізовані місце судочинства в системі адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів особи, його правова природа та особливості як одного з інститутів адміністративного права й процесу, що певною мірою робиться спроба здійснити в цій публікації.

Правосуддя в цілому є найстаршим механізмом правового захисту прав і свобод особи, забезпечення суспільної справедливості [3]. Ідея судового захисту прав та свобод особи у взаємовідносинах із владою виникла ще в стародавній Греції та Римі [4]. Так, дослідник античного світу Л.А. Пальцева відзначає, що «вже у Гомера бачимо чітке уявлення про суд як про обов'язковий атрибут нормально побудованого людського суспільства. Полісу з його розвинутими органами управління, у Гомера протистоїть суспільство диких (agrioi), яке не знає ні дорадчих зборів, ні судів, ні того, що сам Гомер позначає «qevmi» (або у множині – «qevmiste»), тобто усних неписаних законів (звичаїв), на підставі яких провадиться правосуддя (Homer. Od., IX, 112; 189; 215).» [5]

Існування інституту судового захисту об'єктивно обумовлене потребами забезпечення правового порядку в сучасній Українській державі, коли достатньо часто конфліктністю відзначаються відносини не тільки між приватними особами між собою, а й за участі носіїв владних повноважень. Потреби реалізації положень частини другої статті 55 Конституції України обумовили запровадження в Україні функціонування спеціалізованого судового механізму перевірки законності рішень, дій і бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (адміністративного судочинства). Адміністративна юстиція, працюючи на процесуальній моделі правозахисного судового механізму, забезпечує розгляд у наш час у державі близько однієї четвертої всього обсягу правових спорів, за вирішенням яких заінтересовані особи звертаються до суду (1,8 млн справ та матеріалів у рік по першій інстанції). Так, у 2010 році окружними адміністративними та місцевими загальними як адміністративними судами було розглянуто 1 761 401 позовів і скарг, що на 21,79% більше ніж в 2009 році. При цьому 85,95% у структурі спорів, які були розглянуті зазначеними судами (1 400340 од.), становили справи за позовами фізичних чи юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень з приводу оскарження їх індивідуальних рішень, а також дій чи бездіяльності; 0,03% – спори з приводу оскарження нормативно-правових актів; 0,33% – з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї; 0,05% – спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління; 11,31% – спори за зверненнями суб'єктів владних повноважень; 2,31% – щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму тощо [6].

Таким чином, як свідчать наведені вище дані судової статистики, центральне місце в діяльності адміністративних судів займають справи, пов'язані із захистом суб'єктивних прав та законних інтересів громадян та організацій, у разі їх порушення правовими актами індивідуальної дії, діями або бездіяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, їхніх

посадових і службових осіб. Тобто насамперед порушення принципу верховенства права, а не особою своїх обов'язків в адміністративно-правовій сфері складає предмет юрисдикції адміністративної юстиції. Це у свою чергу підкреслює значимість даного інституту судової влади з точки зору потреб громадянського суспільства.

Варто зазначити, що судова процесуальна форма захисту прав і свобод має пріоритет та виключність перед адміністративним оскарженням рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Вона може застосовуватися незалежно від існування можливостей використання останньої. Цей висновок випливає з вимог частини другої ст. 55 Конституції України, яка гарантує право на оскарження до суду для кожного, хто вважає, що носій публічно-владних повноважень порушив або обмежив у своїй діяльності його права чи свободи, а також частини другої ст. 124 Основного Закону України про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституційний Суд України у п. 1 резолютивної частини Рішення від 25 листопада 1997 р. № 6-зп (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) визначив, що відповідно до частини другої ст. 55 Конституції України кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дії чи бездіяльність порушують або ущемляють їх права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду» [7].

Перевагами адміністративної судової форми забезпечення законності і верховенства права у відносинах публічного управління можна вважати:

1) інституційну незалежність суддів від органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, визначення законодавством особливого порядку фінансування, добору та звільнення їх з посад, гарантій недоторканості й неприпустимості втручання у здійснення правосуддя. Існує й функціональна незалежність суддів у системі адміністративного судочинства (від керівників судів та суддів вищестоящих судів). Наразі в усіх судах функціонують системи автоматизованого розподілу справ між судьями, голови судів та їх заступники не мають повноважень вирішувати питання відводу суддів й передачі справ на розгляд до іншого складу суду, рекомендувати кандидатів на заміщення вакантних суддівських посад;

2) керівництво судьями адміністративних судів при виконанні судових функцій у публічно-владній сфері вимогами спеціально прийнятого і розрахованого для потреб вирішення управлінських спорів процесуального закону (Кодексу адміністративного судочинства), в якому чітко та повно визначаються права і обов'язки учасників адміністративного судочинства, питання подання та форми адміністративних позовів, відкриття провадження у справі адміністративної юрисдикції, виклику сторін, дослідження доказів, ухвалення рішення тощо. Поряд з цим, згідно з частиною першою ст. 129 Конституції України матеріально-правову основу для здійснення адміністративного судочинства також становлять виключно положення відповідних законів України. Відомчі нормативно-правові акти не мають обов'язкового правового значення для носіїв повноважень адміністративної юстиції, вони не зобов'язані їх виконувати, що не стосується органів управління (у разі розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність нижчестоящих структур);

3) законодавча модель адміністративного судочинства має правозахисну сутність та спрямованість. Зокрема, у ній передбачається застосування

принципу офіційності в інтересах громадянина. Коли він самостійно не може забезпечити підтвердження своїх вимог доказами через те, що вони перебувають у відповідача – суб'єкта владних повноважень, суд може витребувати їх самостійно (частини третя ст. 71 КАС України). Крім того, у другому реченні частини другої ст. 11 КАС України суду надано й право виходити за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів особи. В адміністративному судовому процесі реалізовано концепцію презумпції вини суб'єкта владних повноважень при виникненні спірних судових правовідносин у зв'язку із захистом громадянином своїх прав та інтересів. У частині другій ст. 71 КАС України визначено, що в адміністративних справах про правомірність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень обов'язок щодо доказування законності і обґрунтованості відповідних форм управлінської діяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Отже, адміністративно-процесуальний судовий закон дає переваги, на відміну від адміністративних управлінських процедур, для приватних осіб для захисту своїх прав, свобод або законних інтересів у публічно-владній сфері;

4) судді адміністративних судів є спеціально підготовленими фахівцями-юристами для розгляду публічно-правових спорів. Вирішення скарг на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, відновлення порушених ними суб'єктивних прав та свобод осіб, стану законності становить головний предмет їх професійної діяльності, на відміну від посадових осіб органів управління (суб'єктів адміністративного оскарження). Основним завданням роботи останніх є реалізація управлінських (виконавчих та розпорядчих) функцій, а не правового захисту, охорони права. Крім того, вони не завжди мають достатній обсяг правових знань для вирішення конфліктної управлінської ситуації на основі закону. У наш час запроваджена спеціальна підготовка кандидатів на посади суддів адміністративних судів та підвищення кваліфікації судьями, які працюють, в Національній школі суддів України;

5) існує інституційний механізм виправлення можливої «судової помилки» під час ухвалення судового рішення в адміністративній справі. У переважній більшості категорій справ адміністративної юрисдикції допускається апеляційне, касаційне оскарження судових рішень, а за певних умов і їх перегляд Верховним Судом України за нововиявленими обставинами, а також звернення приватними особами після використання всіх національних судових засобів захисту прав і свобод до Європейського суду з прав людини;

6) в адміністративному судочинстві суб'єкти спірних правовідносин наділяються значним обсягом процесуальних прав, гарантованих на рівні закону, спрямованих на створення для них умов для всебічного та повного доведення переконливості й обґрунтованості своєї позиції в справі перед судом. Розгляд їх суперечки відбувається відкрито та гласно, хід судового засідання фіксується технічними звукозаписувальними засобами;

7) судові рішення в адміністративних справах, якими завершується судовий розгляд, приймаються іменем України. Тому, на відміну від правових актів за результатами розгляду скарг в порядку адміністративного оскарження, існує обов'язковість для всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб та громадян рішень адміністративних судів, які набрали законної сили. Вони можуть примусово виконуватися органами державної виконавчої служби. За невиконання рішень адміністративних судів встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність.

Разом з тим, вищенаведене не заперечує важливості існування в державі процедур адміністративного (до вищестоящих органів) оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Адже ефективна і належна реалізація відповідних повноважень керівними органами може оперативно і без зайвих (судових) витрат для особи вирішити публічно-правовий спір, відновити порушені чи обмежені її права чи свободи, незабезпечені законні інтереси підприємств тощо. Крім того, в такий спосіб відбувається й «розвантаження» адміністративних судів, створюються умови для зосередження їх уваги на

вирішенні найбільш складних, принципових справ адміністративної юрисдикції.

Висновки: Суди адміністративної юрисдикції є спеціалізованими судовими органами з розгляду публічно-правових спорів. Тому обґрунтованим і практично виправданим з точки зору інтересів утвердження законності і правового порядку в публічно-владній сфері розглядається розвиток підходу, що передбачає віднесення до їх юрисдикції справ з приводу невиконання громадянами та юридичними особами своїх обов'язків перед державою, які мають характер порушення існуючих засад державного і муніципального управління (за зверненнями суб'єктів владних повноважень). Йдеться про справи, пов'язані з примусовим припиненням юридичних і фізичних осіб-підприємців (п. 3 частини першої ст. 183-2 КАС України); стягненням податкового боргу, зупиненням операцій на рахунках податкового боржника, підтвердженням обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків (ст. 183-3); накладанням арешту на активи, які мають відношення до фінансування тероризму (ст. 183-4); примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства за межі України (ст. 183-5); обмеженням реалізації права на мирні зібрання з огляду на забезпечення інтересів національної безпеки та громадського порядку, усунення загрози здоров'ю населення, правам і свободам інших людей (ст. 182) тощо.

У наш час найважливішою проблемою діяльності адміністративних судів є виконання функцій правосуддя за складних умов обмеженого бюджетного фінансування та значного перевантаження справами. Судді як носії судових повноважень, незважаючи на всі існуючі організаційно-матеріальні складнощі, покликані мати загострене відчуття справедливості, при вирішенні справ відшукувати оптимальний баланс між публічним і приватним інтересом, не надаючи при тлумаченні закону стосовно конкретних життєвих обставин необґрунтованих переваг певній стороні процесу, добре і системно бути обізнаними з положеннями чинного законодавства, практикою Європейського суду з прав людини. Водночас останні зміни до законодавства у процесі

проведення судової реформи дають сподівання для того, що судді стануть більш незалежними у фінансовому і матеріально-технічному плані, буде досягнуто передбачений Законом України «Про судоустрій і статус суддів» рівень їх заробітної плати, задовольнятимуться в повному обсязі потреби, пов'язані із забезпеченням процесу правосуддя (на судові виклики, витратні матеріали, папір, інші засоби для роботи тощо).

Список використаних джерел:

1. *Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади. Практичний посібник / Сало Л.Б., Сенюта І.Я., Хлібороб Н.Є., Школик А.М. – Дрогобич: Коло, 2009. – 112 с. – С. 22.*
2. *Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.*
3. *Кашепов В.П. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 66–71.*
4. *Добрянський С. Права людини як специфічна форма буття (існування) моралі / Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали X регіональної науково-практичної конференції: 5–6 лютого 2004 року. – Львів: Юрид. фак-т ЛНУ, 2004. – 530 с. – с. 6–7.*
5. *Пальцева Л.А. Суд у Гомера и Гесиода / Мнемон. Исследования и публикации по истории античного мира / Под ред. проф. Э.Д. Фролова. – Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского государственного университета, 2002. – 428 с. – с. 21.*
6. *Статистичні дані за 2010 рік щодо розгляду справ та матеріалів судами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/4667884568/*
7. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на*

оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25.11.1997 р. № 6-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v006p710-97>

Константий О.В. Судова форма як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах

У статті розглядається проблематика переваг та значення адміністративного судочинства для цілей захисту прав і свобод фізичних, прав і законних інтересів юридичних осіб у взаємовідносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування як провідного і найбільш доступного способу забезпечення реалізації верховенства права і законності в публічно-владній сфері в Україні.

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічно-владні правовідносини, захист прав і свобод, правосуддя, оскарження, суб'єкт владних повноважень, верховенство права.

Константый А.В. Судебная форма как ведущий способ обеспечения верховенства права и законности в публично-властных правоотношениях

В статье рассматривается проблематика преимуществ и значения административного судопроизводства для целей защиты прав и свобод физических, прав и законных интересов юридических лиц во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления как ведущего и наиболее доступного способа обеспечения реализации верховенства права и законности в публично-властной сфере в Украине.

Ключевые слова: административное судопроизводство, публично-властные правоотношения, защита прав и свобод, правосудие, обжалование, субъект властных полномочий, верховенство права.

Konstantyi O.V. Trials as the leading way to ensure the rule of law and legitimacy in public-government legal relations

In the article examined problems of advantages and value of the administrative legal proceeding for the aims of defense of rights and freedoms physical, rights and legal interests of legal entities in mutual relations with public and local self-government authorities, as an anchorman and most accessible method of providing of realization of supremacy of right and legality in a public imperious sphere in Ukraine.

Key words: administrative legal proceeding, public imperious legal relationships, defense of rights and freedoms, justice, appeal, subject of imperious plenary powers, supremacy of right.